

L'ASSISTANCE HOSTILE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 15 décembre 1937, à 14 heures

PAR

YVES LE JEMTEL

Membres du Jury :

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants { *M. BASDEVANT, Professeur.*
M. SIBERT, Professeur.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais - Palais Royal

1937

L'ASSISTANCE HOSTILE

L'ASSISTANCE HOSTILE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 15 décembre 1937, à 14 heures

PAR

YVES LE JEMTEL

Membres du Jury :

Président : M. GIDEL, *Professeur*.

Suffragants { M. BASDEVANT, *Professeur*.
M. SIBERT, *Professeur*.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais - Palais Royal

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

L'expression « assistance hostile », aujourd'hui couramment employée dans la langue du Droit International, est pourtant d'origine très récente. Elle semble avoir été employée pour la première fois, comme traduction de l'expression anglaise « unneutral service », dans les discussions sur la contrebande de guerre qui eurent lieu, lors de la deuxième conférence de La Haye, devant la quatrième commission (1). L'année suivante dans la circulaire programme adressée, le 27 février 1908, par le gouvernement britannique aux Puissances conviées à la conférence de Londres, figure sous le n° 5 le titre suivant : « Règles concernant les navires ou les personnes neutres rendant des services contraires à la neutralité », et entre parenthèses : « assistance hostile ».

Ceci montre que, pour définir cette notion d'assistance hostile, il faut partir de l'idée de neutralité. Etymologiquement, la neutralité, de « neuter », ni l'un ni l'autre, est l'état de celui qui ne prend parti ni pour l'un, ni pour l'autre (2); c'est, dit le jurisconsulte suédois Kleen, « la situation juridique dans laquelle un Etat pacifique est autant que possible laissé en dehors des hostilités qui ont lieu entre des Etats belligérants et s'abstient lui-même de toute participation ou ingérence dans leur différend, en observant vis-à-vis d'eux une stricte impartialité » (3).

Impartialité et abstention, tels sont les devoirs qui s'imposent à l'Etat neutre ; leur violation doit entraîner la perte du bénéfice de la neutralité, l'Etat coupable doit désormais être considéré comme un belligérant.

(1) A. et D. de la 2^e conférence de la Haye, t. II, notamment p. 847 et s.

(2) Hammarskjöld, *La neutralité en général*, Bibliotheca Visseriana, 1924, t. III, p. 55, cité par J.-B. Whitton, *la neutralité et la S.D.N.*, recueil des cours de l'Académie de D. i., Paris, 1927, t. XVII, p. 454.

(3) Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 73.

Ces devoirs s'imposent également aux particuliers neutres ; ceux-ci doivent s'abstenir de s'immiscer dans les hostilités ; mais s'ils le font, l'Etat dont ils dépendent ne peut en être tenu responsable, on ne peut le considérer comme belligérant pour la seule raison qu'un de ses sujets n'a pas respecté sa neutralité ; la Puissance belligérante lésée se contentera de sévir contre l'individu coupable. C'est la notion de l' « aventure », d'après laquelle les particuliers neutres qui interviennent dans les hostilités agissent à leurs risques et périls. Ainsi que le dit M. Politis, « l'Etat neutre n'a pas à s'occuper des « aventures » de ses sujets ; il n'assume de leur chef aucune responsabilité ; son seul devoir est de retirer sa protection à ses sujets, et de laisser le belligérant lésé pourvoir seul contre eux à la défense de ses intérêts » (4).

Comme nous le montre le titre de la circulaire-programme de la conférence de Londres cité plus haut, l'expression « assistance hostile » ne s'applique qu'à des manquements aux lois de la neutralité commis par des particuliers. Est-ce à dire que tout particulier neutre dont l' « aventure » constitue une violation de son devoir d'abstention commet une « assistance hostile » ? Les définitions données par certains auteurs pourraient le faire croire. Ainsi d'après M. Fauchille « il y a assistance hostile dès lors qu'un neutre rend à un belligérant un service contraire à la neutralité » (5). Et Franz von Liszt définit l'assistance hostile comme une « aide donnée contrairement à la neutralité » (6). Enfin on trouve une définition analogue dans le précis de M. Bonde (7).

Cependant le vocabulaire juridique a conféré à l'expression « assistance hostile » un sens beaucoup plus restreint : « spéciale au droit de la guerre maritime, elle désigne certains actes d'immixtion des particuliers neutres dans les hostilités, autres que les transports de contrebande et la violation de blocus » (8).

Il importe donc bien de préciser la notion d'assistance hostile, au sens strict, vis-à-vis de deux notions voisines, puisque dérivant aussi du devoir d'abstention : La notion de blocus et celle de contrebande de guerre.

(4) Nicolas Politis, *La Neutralité et la Paix*, Paris, 1935, p. 49.

(5) Paul Fauchille-Bonfils, *Traité de D. i.*, t. II, p. 891, n° 1588^u.

(6) Franz von Liszt, *Droit international*, traduction française d'après la 9^e édition allemande, par MM. Gilbert Gidel et Léon Alcindor, p. 361.

(7) Amédée Bonde, *Traité élémentaire de D.I.P.*, p. 497.

(8) Jean Gaigneron Jollimon de Marolles, *L'Assistance hostile au cours de la guerre Mondiale*, Rennes, 1935, p. 10.

Le blocus, au sens juridique du mot, est une opération de guerre qui tend sous peine de capture à interdire aux navires l'accès d'un port, d'un fleuve, ou d'une partie du littoral ennemi. Le navire de commerce neutre qui viole un blocus régulièrement effectué est considéré comme transgressant son devoir d'abstention : il peut être capturé, quelle que soit sa cargaison, du moment qu'il a pour destination le port bloqué. Au contraire, comme nous le verrons, on ne se préoccupe généralement pas de la destination d'un navire neutre pour savoir s'il est coupable d'assistance hostile, on considère uniquement l'acte accompli, la nature du transport effectué.

Nous insisterons davantage sur la distinction entre assistance hostile et transport de contrebande de guerre, qui est plus intéressante, parce que moins nette : l'assistance hostile a été longtemps qualifiée « contrebande par analogie » (9), pendant longtemps les services d'assistance hostile, comme le transport de troupes, d'agents de gouvernements belligérants, ou de dépêches concernant les hostilités, ont été assimilés au transport de contrebande de guerre ; les personnes ou objets transportés étaient appelés contrebande par analogie (10). Cette dernière expression n'a plus de raison d'être depuis qu'on s'est aperçu que l'assistance hostile s'opposait au transport de contrebande de guerre à un triple point de vue : au point de vue du caractère propre de chacune de ces deux infractions aux règles de la neutralité, au point de vue de leur preuve et au point de vue de leur sanction.

1° Il existe tout d'abord une différence de caractère entre l'assistance hostile et le transport de contrebande de guerre. La contrebande de guerre, dit Pastureau (11), c'est la livraison à un belligérant « de certaines marchandises destinées à faciliter directement ou indirectement, généralement ou occasionnellement, les opérations militaires ». Et il ajoute (12) : « L'idée de contrebande se rattache intimement à celle de marchandise. » C'est ce qu'explique plus longuement M. Dupuis : le transport de contrebande de guerre est une « aventure commerciale, susceptible sans doute de nuire par contre-coup à l'un des belligérants, mais non expressément dirigée contre lui ; dicté géné-

(9) Cf. la définition de Jean Devaux, *Traité élémentaire de D.I.P.*, p. 490, note 1.

(10) Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, p. 172.

(11) Pastureau, *Des transports interdits aux neutres*, Paris, 1912, p. 9.

(12) *Ibid.*, p. 13.

ralement par la recherche d'un gain, il ne constitue qu'un acte de complicité très indirecte et parfois très douteuse dans les opérations de guerre » (13). En résumé, le transport d'articles de contrebande constitue un simple acte de commerce qui a pour mobile habituel l'intérêt, l'espoir d'un bénéfice ; l'assistance hostile au contraire, comme le dit Lawrence, « ne se borne pas à un simple trafic ; les éléments en sont d'ordre militaire plutôt que d'ordre commercial ; il est vrai qu'elle tend également à un profit, mais elle implique un engagement temporaire au service d'un belligérant et l'accomplissement d'actes tellement utiles à la guerre que les neutres ne devraient pas se les permettre » (14). Les actes d'assistance hostile sont donc plus graves, ce ne sont plus des actes de commerce, mais des actes de guerre ; le neutre qui les commet ne se borne pas à livrer simplement un objet quelconque à l'un des belligérants, il se met à son service en entreprenant une action destinée à influencer sur l'issue de la guerre. D'après Hautefeuille, l'assistance hostile constitue « un secours direct donné à l'une des parties engagées dans les hostilités, c'est une coopération aux faits de guerre ; sous ce point de vue, elle est beaucoup plus répréhensible que la contrebande proprement dite » (15). Et M. Dupuis ajoute : « Le navire qui se livre à ces transports ne se fait pas l'instrument d'une affaire qui n'atteint qu'indirectement l'ennemi, il se fait le complice d'un acte de guerre dirigé contre lui. » (16)

Ainsi donc, différence de caractère entre l'assistance hostile et le transport d'articles de contrebande de guerre : tandis que celui-ci est avant tout un acte commercial, la livraison d'une marchandise, celle-là est une véritable intervention d'un neutre, un secours direct, apporté à l'un des belligérants, par exemple par un transport de troupes, une transmission de nouvelles, ou un ravitaillement en combustible. Dans la langue de l'économie politique on dirait que la contrebande de guerre est un « bien » alors que l'assistance hostile est un « service ».

2° Il y a d'autre part une différence quant à la preuve exigée pour sanctionner ces deux infractions aux lois de la neutralité.

(13) Charles Dupuis, *op. cit.*, p. 172, et le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines, p. 281. S. Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 456.

(14) T.-J. Lawrence, *Les principes de D. i.*, traduction de la 5^e édition par A. de Lapradelle et Jacques Dumas, 1920, p. 752.

(15) Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des neutres en cas de guerre maritime*, t. II, p. 163.

(16) Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, p. 282.

Comme le remarque Lawrence, « la contrebande doit avoir été saisie en cours de route pour une destination ennemie pour que la confiscation en devienne légale ; mais il n'y a pas à se préoccuper de la destination en ce qui concerne l'assistance hostile » (17). Hershey ajoute : la nature de la mission est le point auquel il faut essentiellement s'attacher (18). Un navire peut être capturé pour assistance hostile, même s'il va d'un port neutre à un port neutre, par exemple si, dans l'intervalle, il a posé des mines flottantes dans l'intérêt d'un des belligérants. Donc, en matière d'assistance hostile, au contraire de ce qui se passe en matière de contrebande de guerre, la question du trajet effectué n'est pas capitale. D'autre part, Lawrence signale une autre différence, toujours quant à la preuve exigée (19) : « Pour faire relâcher un navire saisi pour contrebande, il suffit de prouver qu'il a déchargé les articles suspects ; mais il n'en serait pas de même en matière d'assistance hostile ; ainsi un navire ayant transporté des troupes ennemies serait sujet à confiscation tant qu'il resterait au service de l'ennemi, alors même qu'il aurait débarqué les troupes et naviguerait sur lest au moment de sa capture. »

3° Il y a enfin une différence de sanction entre l'assistance hostile et le transport de contrebande de guerre. Cette différence de sanction résultant elle-même de la différence de nature exposée ci-dessus : dans le transport d'articles de contrebande de guerre, ce qui est illicite, c'est le transport de ces articles ; la sanction sera donc généralement leur saisie par le belligérant lésé ; au contraire dans l'assistance hostile, ce qui est illicite, c'est le secours prêté à un belligérant par un navire neutre, que ce secours consiste dans un transport tout à fait particulier, comme celui de troupes ou de nouvelles, ou dans un service encore plus direct comme un service d'information, d'espionnage, de ravitaillement, ou une participation aux hostilités : dans tous ces cas d'assistance hostile, la saisie des troupes, des dépêches, du pétrole ou du charbon transporté ne constitue pas une sanction suffisamment efficace ; c'est le navire qui est coupable, il faut donc le saisir lui-même, car il est devenu l'agent du belligérant ennemi, directement impliqué dans le délit. En cas d'assistance hostile, la confiscation ne doit pas dépendre de

(17) Lawrence, *op. cit.*, p. 752. Cf. Bonfils Fauchille, *Traité de D.I.P.*, t. II, 1588¹⁵.

(18) Amos. S. Hershey : *The essentials of International Public Law and Organisation*, New-York, 1937.

(19) Lawrence, *op. cit.*, p. 752 et s., § 260.

la quantité des objets transportés, mais de l'acte même du transport qui lui confère un caractère illicite. C'est ce que note Phillimore : « Dans les cas ordinaires de contrebande, la quantité d'articles transportés peut constituer une circonstance essentielle, tandis que la plus petite dépêche, au contraire, peut suffire à faire tourner la fortune des armes au profit d'un des belligérants. » (20) D'autre part, remarque M. Dupuis, comme il est plus facile de dissimuler la présence à bord d'agents ou de dépêches que celle de marchandises de contrebande, il faudra pour prévenir, que le risque moins grand d'être découvert soit compensé par la perspective plus redoutable d'une sanction très sévère (21).

Aussi la confiscation du navire est-elle presque toujours prononcée en matière d'assistance hostile, alors qu'elle ne l'est que très rarement en matière de contrebande de guerre.

Il y a donc entre le transport de contrebande de guerre et l'assistance hostile, des différences assez sensibles pour que celle-ci mérite d'être étudiée à part (22).

Cependant la plupart des anciens traités de commerce, des déclarations des neutres ou des belligérants au début d'une guerre, et des règlements de prises, traitaient purement et simplement les troupes, les dépêches ou les objets nécessaires au ravitaillement des belligérants, dont le transport constitue en général, des actes d'assistance hostile, comme des articles ordinaires de contrebande de guerre. Ainsi le règlement japonais du 7 mars 1904 sur les prises maritimes, chapitre II (personnes, dépêches et objets de contrebande de guerre), art. 11 : « Seront considérés comme personnes de contrebande de guerre les soldats, matelots et autres personnes envoyées pour reconnaître les opérations militaires de l'ennemi. » Art. 12 : « Seront considérés comme dépêches de contrebande de guerre tous les documents officiels échangés entre les fonctionnaires du gouvernement ennemi pour les affaires officielles. » (23)

La doctrine antérieure à 1909 est divisée : une partie assimile les actes d'assistance hostile, ou tout au moins les plus légers, au transport d'articles de contrebande de guerre (24). Une autre

(20) Phillimore, *Commentaries upon International Law*, t. III, § 271.

(21) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 282.

(22) Lawrence, *op. cit.*, p. 753.

(23) Nagaoka, *La guerre russo-japonaise au point de vue international*, R.G.D.I.P., 1905, p. 614.

(24) Bynkershoek, *Quaestiones juris publici*, lib 1, chap. IX Hübner, *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, chap. I, p. 193-194.

G.-F. de Martens, *Précis de droit de gens*, t. II, p. 328.

partie, avec Heffter et Perels, désigne ces actes sous le nom de « contrebande par accident » (25). Comme le fait remarquer Kleen (26), l'expression est mal choisie. Mais on sent déjà que la notion d'assistance hostile se dégage de celle de contrebande de guerre.

D'autres auteurs font du transport de personnes ou de correspondance une classe de transports « analogues » ou semblables à la contrebande, sans cependant l'identifier avec celle-ci (27). Hall, en particulier, confesse que l'analogie est assez éloignée.

Peu à peu l'idée d'assistance hostile apparaît. Dès 1909 elle est distincte de celle de contrebande, et Louis Renault pourra dire dans son rapport présenté à la conférence de Londres : « Le navire de commerce qui manque à la neutralité, soit en transportant de la contrebande de guerre, soit en violant un blocus, fournit une assistance à l'ennemi... Mais il est des cas où cette assistance hostile est particulièrement caractérisée et qu'on a jugé nécessaire de prévoir spécialement. » (28)

Nous avons déjà rejeté les termes « contrebande par analogie », « contrebande par accident », « analogues de la contrebande », qui ont le tort d'assimiler l'assistance hostile à la contrebande. D'autres expressions ont cependant été mises en avant. En 1892, Kleen proposa celle de : « services de transports », pour désigner les transports d'hommes ou de correspondance interdits aux neutres parce que constituant une assistance hostile ; il opposait ainsi le « transport de contrebande de guerre », illicite en raison de la nature des objets transportés, au « ser-

Bluntschli, D. i. codifié, p. 466 et 474.

Dudley Field, *Projet d'un code International*, traduction Rolin, Paris, 1881, art. 852.

Creasy, *First platform of International Law*.

Phillimore, *Commentaries upon International Law*, t. III, p. 387-472.

F. de Martens, *Traité de D. i.*, t. III, p. 353.

De Holtzendorf, *Eléments de D.I.P.*, p. 199.

Calvo, *D. i. théorique et pratique*, 1888-1896, t. V, p. 74.

(25) Heffter, *D. i. de l'Europe*, mis à jour par Geffcken, traduction Bergson, 1883.

Perels, *Manuel de Droit maritime International*, § 2037.

(26) Kleen, *La contrebande de guerre et les transports interdits aux neutres*, p. 225.

(27) Hall, *International Law*, 5^e éd., p. 673.

Gessenr, *Le droit des neutres sur mer*, p. 99.

Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, p. 330-331.

Nys, *La guerre maritime*, p. 45 et 46.

(28) *Livre jaune français de la conférence navale de Londres de 1908-1909*, p. 37.

vice de transports interdits », illicite en raison de l'acte même du transport. Vetzel (29) approuve cette terminologie, et estime que la confusion entre les deux termes « transport de contrebande de guerre » et « service de transports interdits » est impossible quand ils sont ainsi opposés l'un à l'autre, car alors ils n'ont pas la même signification, et l'adjonction du mot « service » suffit à les distinguer suffisamment. Et Vercken ajoute : « Le navire neutre, au lieu de rendre au belligérant pour le compte duquel il opère un « simple service plus ou moins profitable, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'un transport d'articles de contrebande de guerre, se met entièrement au service de ce belligérant », en prenant place parmi ses « transports ». La formule « service de transports » exprime donc bien la gravité de l'acte commis. » (30)

La terminologie que propose Kleen a le mérite de vouloir rendre dans le vocabulaire juridique la différence de nature qui existe entre la contrebande de guerre et l'assistance hostile. Mais l'expression « service de transports interdits » ne peut s'appliquer qu'à certains cas d'assistance hostile comme le transport de troupes ou de dépêches ; elle ne montre pas que ces transports sont des actes d'assistance hostile au même titre qu'un service de ravitaillement ou qu'une pose de mines pour le compte d'un belligérant ; il peut évidemment y avoir des différences de degré, de gravité ; mais cependant l'assistance hostile forme un tout ; l'expression « service de transports interdits » a donc le tort de faire oublier qu'il s'agit d'une assistance hostile ; et si l'on tient à préciser, il vaut mieux dire : « assistance hostile par service de transports de troupes ou de dépêches », formule plus longue, mais combien plus précise. La conférence de Londres n'a d'ailleurs pas adopté la terminologie de Kleen, qui est aujourd'hui abandonnée.

Holland utilise les mots « service ennemi » pour désigner les actes d'assistance hostile (31) ; cette formule a un défaut, celui de faire considérer les infractions en questions d'après le point de vue d'un seul belligérant. Le « manuel des prises britanniques » avait employé dans son chapitre VII le titre « Neutral Vessels acting in the service of the ennemi ». Aujourd'hui la doctrine anglaise a adopté le terme « unneutral service », qui

(29) Vetzel, La contrebande par analogie en Droit Maritime International, Paris, 1901.

(30) Henry Vercken, De l'assistance hostile dans la guerre maritime, Paris, 1911, p. 28.

(31) Holland, Neutral duties in a Maritime War, p. 12.

paraît satisfaisant, quoique Oppenheim le déclare de nature à induire en erreur (32). Il semble pourtant que cette formule soit suffisamment expressive, et montre bien qu'elle désigne des actes contraires à la neutralité ; peut-être est-elle trop générale ; sa traduction française par les mots « assistance hostile » est plus précise, et montre qu'il s'agit d'une aide immédiate, apportée à un belligérant, et non pas de n'importe quel service contraire à la neutralité comme le transport ordinaire d'articles de contrebande de guerre.

Une dernière tentative pour éviter l'expression « assistance hostile » semble avoir été faite par M. Fauchille, qui parle de « secours directs » ou d' « actes de secours hostiles » : « Les auteurs comprennent sous la dénomination de « contrebande » ou sous celle « d'analogues de la contrebande » et de « transports interdits », quelques cas de transport maritime dont les objets ne sont pas des marchandises prohibées comme engins servant à faire la guerre ; ce sont plutôt des actes de « secours direct » qu'un neutre prête à un belligérant, en violation des devoirs de neutralité. L'analogie ne réside pas dans les actes, mais plutôt dans la nature des mesures appliquées. » (33)

Utilisée seule, l'expression « secours direct » est évidemment trop imprécise pour remplacer la formule « assistance hostile » dans le vocabulaire juridique. D'ailleurs M. Fauchille n'hésite pas à employer lui-même cette formule lorsqu'il le juge nécessaire. Il faut rapprocher de l'expression de M. Fauchille celles qu'emploient les Instructions données par le gouvernement des Etats-Unis à sa marine en 1917 ; ces Instructions, qui reproduisent la distinction faite par la déclaration de Londres du 26 février 1909, entre les cas légers et les cas graves d'assistance hostile, qualifient ceux-ci d' « assistance directe » et ceux-là « d'assistance indirecte ». On arrive ainsi à une solution satisfaisante : on continuera à employer l'expression « assistance hostile » pour désigner tout acte d'immixtion d'un navire neutre dans des hostilités maritimes autres qu'une violation de blocus ou qu'un transport de contrebande de guerre ; et si l'on veut préciser, par exemple définir ce que Kleen appelle des « services de transports interdits », et qui constituent d'une façon générale les cas les moins graves d'assistance hostile, on pourra parler d' « assistance hostile indirecte » ; dans les cas

(32) Oppenheim, *International Law*, p. 447.

(33) Bonfils-Fauchille, *D.I.P.*, t. II, n° 1584.

plus graves de coopération aux hostilités, on parlera « d'assistance hostile directe ».

Parmi les expressions que nous venons de passer en revue, la formule « assistance hostile » est donc la plus commode pour désigner les notions si complexes que nous allons étudier; on peut lui reprocher de sembler paradoxale; les deux termes qui la composent paraissent s'opposer; mais à la réflexion on s'aperçoit que cette formule contradictoire au premier abord a le mérite de rendre brièvement une idée peut-être simple, mais délicate à condenser en peu de mots: L'intervention, d'un tiers dans un conflit, et l'attitude qu'il adopte de ce fait vis-à-vis de chacun des combattants: assistance envers l'un, hostilité envers l'autre.

Expression antinomique, ridicule même a-t-on dit, qu'importe. « Le droit international ne peut-il pas, aussi bien que toute autre science, revendiquer la liberté d'user de termes techniques qui, bien qu'incompréhensibles au premier abord pour les profanes, n'en répondent pas moins à des notions précises et à certaines commodités linguistiques. » (34)

La cause est entendue, nous conserverons la formule « assistance hostile », et nous l'étudierons, suivant la distinction que nous avons esquissée entre « assistance hostile directe » et « assistance hostile indirecte », pendant quatre périodes:

1) Avant la conférence de Londres de décembre 1908 - 26 février 1909: La formation de la notion d'assistance hostile.

2) D'après la déclaration de Londres du 26 février 1909, la codification de la notion d'assistance hostile.

3) Pendant les deux guerres maritimes qui ont suivi: L'application dans les faits de la notion d'assistance hostile.

4) Depuis la guerre mondiale: L'évolution actuelle de la notion d'assistance hostile.

(34) Henry Vercken, *op. cit.*, p. 37.

PREMIÈRE PARTIE

LA FORMATION

DE LA NOTION D'ASSISTANCE HOSTILE

JUSQU'A LA CONFÉRENCE DE LONDRES

CHAPITRE PREMIER

L'ASSISTANCE HOSTILE INDIRECTE,
PAR TRANSPORT OCCASIONNEL DE MILITAIRES
OU DE DÉPÊCHES

SECTION I

Sources historiques

La doctrine est unanime à reconnaître la gravité d'une telle assistance, et à justifier la rigueur des sanctions frappant les navires neutres qui violent leur devoir d'abstention par un semblable transport.

D'après Hautefeuille, ces transports de militaires ou de dépêches présentent le même caractère d'ingérence dans les hostilités que le fait, pour un souverain neutre, d'autoriser l'un des belligérants à lever des troupes dans son territoire (1).

Des conventions internationales avaient déjà prévu la question, comme par exemple le traité de commerce du 18 avril 1646 entre la France et la Hollande :

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 162-163.

ARTICLE PREMIER : « ...même ne pourront porter ni transporter des hommes pour le service de l'ennemi, auquel cas le tout sera de bonne prise, navire, appareils et marchandises. »

ART. 2 : « Et de la part desdits sieurs les Etats, seront réitérées les défenses à leurs sujets de servir le roi d'Espagne ou ses adhérents, avec leurs navires, en aucune façon militaire, ou au transport de chevaux, « soldats », artillerie ou munitions de guerre. » (2)

La même prohibition est répétée dans la plupart des traités de commerce conclus aux XVIII^e et XIX^e siècles.

Dans son projet de réglementation du droit des neutres sur mer (3), Napoléon avait aussi prévu la question.

L'interdiction de transporter des soldats ou des messages des belligérants figure dans la plupart des déclarations de neutralité publiées depuis la fin du XVIII^e siècle ; par ces déclarations, faites au début d'une guerre maritime, l'Etat neutre fait connaître son intention de rester en dehors des hostilités, et rappelle en général à ses sujets les devoirs d'abstention qui les lient vis-à-vis des belligérants, et les sanctions qui les menacent s'ils violent leurs obligations. Il en est notamment ainsi dans les Règles de la Neutralité armée de 1780 et 1800 entre la Russie, le Danemark et la Suède (4), dans les déclarations de neutralité de la Suède, de l'Espagne, du Hanovre et de l'Autriche au moment de la guerre de Crimée (5).

La prohibition des transports de troupes et de dépêches par les navires neutres est enfin formulée avant 1909 par la plupart des Instructions adressées par les Etats aux commandants de leurs flottes ; ainsi par exemples les Instructions pour les commandants des bâtiments de guerre français et anglais (annexe à la convention anglaise du 10 mars 1854, art. 3) (6), les Instructions du 25 juillet 1870 adressées aux officiers commandant la flotte française (7), les Règles relatives aux prises maritimes édictées le 7 septembre 1894 par le Japon lors de la guerre contre la Chine (8), les Instructions du gouvernement espagnol

(2) Dumont, Corps diplomatique, t. VI, 1^{re} partie, p. 342.

(3) Paul Fauchille, Un projet de Napoléon pour l'établissement d'un code maritime du droit des neutres, R.G.D.I.P., 1902, p. 41-49.

(4) Hautefeuille, Histoire des progrès du droit maritime, p. 286.

(5) De Pistoye et Duverdy, Traité des prises maritimes, Paris, 1855.

(6) *Ibid.*, t. II, p. 474.

(7) Barboux, Jurisprudence du conseil des prises pendant la guerre de 1870-71, p. 138 et 151.

(8) Nagaoka, De la neutralité et des prises maritimes d'après les règlements japonais, J.I.P., 1904, p. 285-293.

du 24 avril 1898 et celles des Etats-Unis du 20 juillet 1898 (9), le Rescrit Impérial russe des 14-27 février 1904 et le Règlement japonais sur les prises maritimes du 7 mars suivant (10).

Ainsi donc, dès avant la conférence de Londres, doctrine, conventions et actes unilatéraux s'accordent à prohiber, comme constituant une assistance hostile, le transport par des navires neutres de troupes ou de messages des belligérants. Il reste à voir comment on envisageait l'application de cette prohibition.

SECTION II

L'assistance hostile par transport de militaires

§ 1. — CRITÈRE DU CARACTÈRE MILITAIRE

Dudley Field comprend sous le nom de militaire toute personne qui fait partie des forces militaires de la Nation, c'est-à-dire qui est employée dans la force armée publique sur terre ou sur mer (11).

Kleen donne une définition sensiblement analogue : est réputé militaire tout individu ou fonctionnaire relevant de l'administration de la défense nationale (troupes ou personnes), soit sur terre soit sur mer, combattants ou autres (12).

La question ne doit pas offrir de difficulté si le caractère hostile des individus arrêtés se reconnaît à leur uniforme ou à leur armement ; mais dans le cas contraire, s'ils ne sont ni armés ni équipés, la preuve de leur caractère militaire est plus délicate à effectuer ; quel que soit le mode de preuve adopté (aveu, examen de certains documents, comme les papiers de bord ou ceux de l'individu, renseignements recueillis préalablement à une source sûre), une grande circonspection doit être exigée. M. Basdevant va même jusqu'à demander des tribunaux spéciaux chargés de trancher les cas litigieux : « Il serait à souhaiter qu'aucun individu ne put être retenu comme prisonnier de guerre qu'en vertu d'une décision d'une autorité judiciaire constituée à cet effet ; la seule exception à admettre

(9) J.I.P., 1898, p. 531 et 1048.

(10) J.I.P., 1904, p. 276 et 618.

(11) Dudley Field, *op. cit.*, art. 717 et 737.

(12) Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 461, note 1.

serait relative aux individus pris les armes à la main, la qualité hostile de ceux-ci ne pouvant faire aucun doute. » (13)

Quoi qu'il en soit, il semble que le critère du caractère militaire ne puisse se baser que sur des faits. Nous examinerons donc successivement les principaux cas qui se sont posés en la matière avant 1909, en étudiant d'abord ceux où le caractère militaire était indiscutable, puis ceux où il y avait doute, comme le cas des réservistes, des recrues ou des volontaires; enfin nous examinerons trois questions de transport de personnes analogues au transport de militaires : le transport de fonctionnaires civils ordinaires, celui d'agents diplomatiques et celui de malades ou blessés d'un belligérant.

A) *Cas où le caractère militaire était indiscutable*

L'affaire la plus ancienne que nous trouvions à ce sujet dans la jurisprudence des cours des prises est celle du navire américain « *Friendship* », qui remonte à 1807. La France était alors en guerre avec l'Angleterre ; le propriétaire du « *Friendship* » avait passé un contrat avec un agent officieux du gouvernement français aux Etats-Unis pour rapatrier une centaine de marins, officiers et matelots, survivants de plusieurs vaisseaux de guerre naufragés ; le « *Friendship* » avait quitté Baltimore pour Bordeaux lorsqu'il fut, au cours de sa traversée, capturé par un croiseur anglais.

Les armateurs soutinrent devant le tribunal des prises britannique que rien dans le voyage de leur bâtiment ne pouvait constituer ce que nous appelons aujourd'hui une assistance hostile ; le « *Friendship* » n'était pas affecté à un service de transport pour le compte de la France, il voyageait dans un but purement commercial, n'ayant à bord que quelques passagers, français il est vrai, mais retournant individuellement dans leur pays.

Cependant l'examen des faits montra que le contrat d'affrètement avait été lacéré pour faire disparaître certaines clauses compromettantes, notamment celles prouvant que le fret du navire avait été payé par le gouvernement français ; d'autre part, les prétendus passagers individuels étaient restés groupés pendant la traversée sous le commandement d'officiers fran-

(13) Jules Basdevant, Du droit d'arrêter en haute mer les individus qui voyagent à destination d'un pays belligérant, J.I.P., 1900, p. 925.

çais ; le fameux juge de prises anglais sir William Scott, qui devint par la suite Lord Stowell, en conclut que ces passagers avaient conservé leur caractère militaire, et qu'il y avait là un transport de troupes constituant véritablement une violation du devoir d'abstention des neutres ; il prononça donc la condamnation du « Friendship », en août 1807, et le déclara de bonne prise (14).

Un autre exemple de caractère militaire indiscutable nous est donné par l'affaire de l'« Haytian Republic », en 1888. A cette époque, deux généraux se disputaient le pouvoir à Haïti ; l'un, soutenu par le Nord, s'était installé comme président à Cap-Haïtien, tandis que l'autre revendiquait le même titre avec l'aide des Sudistes, à Port au Prince. Le navire américain « Haytian Republic », de la « Hayti Mail Steamship Line », se mit au service du premier et transporta le long de la côte plusieurs détachements armés des troupes nordistes, ainsi qu'une délégation du gouvernement de Cap-Haïtien chargée de propager le mouvement insurrectionnel ; ce navire fut capturé en octobre par le croiseur sudiste « Dessalines », et déclaré de bonne prise le 30 octobre 1888 par un jugement du tribunal de Port-au-Prince ; son capitaine et ses armateurs furent de plus condamnés à payer une somme de cinquante mille piastres à titre de dommages-intérêts ; la condamnation du navire, en tous cas, était équitable, car il y avait eu transport de troupes en faveur, sinon de belligérants, tout au moins d'un parti d'insurgés auxquels on pouvait reconnaître ce caractère.

Quant aux sanctions pécuniaires accessoires, elles ne furent pas maintenues, et l'« Haytian Republic » fut lui-même relâché peu après à la suite d'une démonstration navale des Etats-Unis (15).

Dans le cas du navire anglais « Kowshing » qui fut coulé lors de la guerre sino-japonaise de 1894, il y avait eu aussi une violation de neutralité du même genre. Le « Kowshing », de l'« Indo-China Merchant's Steam Navigation Company », avait été affrété par le gouvernement chinois pour le transport de ses troupes. Parti de Takou avec environ 1.700 miliciens, il fut arrêté le 25 juillet 1894 dans les eaux coréennes par le croiseur nippon « Nawina » ; le commandant de ce croiseur somma le « Kowshing » de le suivre dans un port japonais, où

(14) C. Robinson's Admiralty Reports, t. IV, p. 420 et s. Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2798.

(15) J.I.P., 1889, p. 151 et s.

les miliciens auraient été internés comme prisonniers de guerre; mais ces derniers, préférant la mort à la captivité, s'opposèrent à l'exécution de cette sommation; comme d'autre part la proposition du commandant britannique de regagner la côte chinoise avait été repoussée par l'officier japonais, le « Kowshing » fut torpillé; la plupart des miliciens chinois périrent, ainsi que quelques marins anglais; le capitaine Galworthy, le second Tamplin et un officier allemand, M. von Hannecken, ne furent sauvés que par miracle (16).

On trouve encore un exemple de transport de militaires dans l'affaire de la « *Minerva* ». Pendant la guerre gréco-turque, le 20 mai 1897, le torpilleur grec « *Canaris* » captura dans le golfe de Salonique un navire de la compagnie du Lloyd autrichien, la « *Minerva* », venant de Volo; outre une importante cargaison de contrebande, ce navire transportait 70 nizams turcs et quelques employés des douanes ottomanes. Le caractère militaire des nizams turcs passagers ne faisait pas l'ombre d'un doute; le gouvernement grec aurait pu non seulement retenir ces soldats, mais aussi confisquer le navire pour assistance hostile. Néanmoins il n'usa pas de tout son droit et relâcha la « *Minerva* » (17).

Nous retrouvérans ci-dessous la question des fonctionnaires civils ottomans arrêtés en même temps que ces militaires sur la « *Minerva* ».

Certains auteurs citent comme autre cas d'assistance hostile par transport de militaires le navire anglais « *King Arthur* », arrêté le 19 décembre 1904 par le croiseur japonais « *Asagiri* », au moment où il sortait de Port Arthur, alors bloqué. Sa capture fut validée par la Cour des prises de Sasebo, mais il semble que la culpabilité du « *King-Arthur* » résultait davantage de sa violation de blocus que d'un transport illécite (18).

Un meilleur exemple, tiré également de la guerre russo-japonaise, nous est fourni par un autre navire anglais, le « *Nigretia* », qui avait quitté Shanghai le 17 décembre 1904 pour Vladivostock; ce navire ayant été capturé le surlendemain par le croiseur nippon « *Tsushima* », on trouva à bord deux passagers qui confessèrent bientôt être respectivement Paul Milkhai-

(16) Ariga, La guerre sino-japonaise au point de vue international, p. 18 et s.; R.G.D.I.P., 1894, p. 464-468.

(17) Politis, La guerre gréco-turque, p. 75 et 76; R.G.D.I.P., 1897, p. 726.

(18) Sakuye Takahashi, International law applied to the russo-japanese war, english edition, London, 1908, p. 721.

lovitch Plenn, commandant le contre-torpilleur russe « Ratzoporny », et son second l'enseigne de vaisseau Crandy Varentinovitch Cheveleioff ; l'enquête ayant prouvé que l'armateur et le capitaine du « Nigretia » connaissaient la véritable identité de leurs passagers, ce bâtiment et sa cargaison furent déclarés de bonne prise en novembre 1905 par la Cour de Sasebo, décision confirmée en appel trois ans plus tard (19). En l'espèce les militaires n'étaient certes pas nombreux, mais leur caractère hostile était indiscutable, il était donc équitable que les sanctions encourues par un tel acte soient prononcées.

Dans les quelques exemples que nous venons de citer, la qualité hostile des personnes trouvées à bord n'était pas douteuse ; mais il est des cas où le caractère militaire des individus transportés est moins apparent, plus discutable ; c'est notamment celui des réservistes rappelés par un ordre de mobilisation, et celui des volontaires et des recrues d'une armée belligérante.

B) *Cas des réservistes*

Les réservistes rappelés dans leur pays pour y prendre part aux hostilités doivent-ils être considérés comme des soldats incorporés ? Sont-ils compris dans le terme « militaires » ?

La question s'est posée au début de la guerre franco-allemande. En août 1870, un grand nombre d'Allemands établis aux Etats-Unis et faisant partie de la landwehr de la Confédération de l'Allemagne du Nord, s'embarquèrent à New-York sur des navires anglais, pour gagner Anvers, et de là leurs ports respectifs ; leur transport constituait-il une assistance hostile ? De même, lors de la guerre russo-japonaise, le vapeur américain « *China* » se livra-t-il à une assistance hostile en transportant de Honolulu à Yokohama des réservistes japonais rappelés à l'activité ? (20). Comme le remarque M. Basdevant, cette question se pose de plus en plus à raison même de l'organisation des armées modernes (21).

D'après une première théorie, soutenue par la plupart des auteurs, le transport des réservistes n'est pas un acte d'assistance hostile. Pour qu'il y ait assistance hostile par transport de troupes, il faut qu'il s'agisse d'individus non seulement rap-

(19) *Ibid.*, p. 467, 561 et 640.

(20) Lieutenant Carré, Incidents de neutralité dans la guerre russo-japonaise, p. 98.

(21) Basdevant, *op. cit.*, J.I.P., 1900, p. 914.

pelés sous les armes, mais étant actuellement ou effectivement au service de l'ennemi (cf. Règlement de l'Institut de Droit International, session de 1896, § 7). Fiore nous dit : « On ne considérera pas comme se livrant à la contrebande de guerre le bâtiment neutre qui, volontairement, aurait accepté des nationaux de l'un ou l'autre des belligérants résidant à l'étranger, et faisant retour dans leur patrie à raison de la survenance de la guerre. Cette règle ne fléchira pas, quand bien même il y aurait des raisons sérieuses de présumer qu'ils reviennent pour prendre part aux hostilités. » (22) Pillet ajoute : « Pour qu'il y ait violation de neutralité, il faut qu'il s'agisse de « troupes organisées et prêtes à prendre part aux hostilités » (23). Bluntschli, Geffcken, Kleen et Renault partagent cette opinion ; ils s'appuient sur un argument d'ordre pratique : la difficulté pour le capitaine d'un paquebot de savoir si tel ou tel de ses passagers rentre ou non dans son pays pour satisfaire un ordre de mobilisation, d'autant plus que toutes les nations n'ont pas des législations identiques en ce qui concerne l'organisation de l'armée de réserve.

D'après une autre théorie, soutenue par Calvo et Desjardins, les réservistes sont de véritables soldats, dont le transport par un navire neutre constitue par conséquent un acte d'assistance hostile. Calvo nous dit : « Les navires neutres qui s'étaient volontairement et sciemment affrétés dans le but de ramener dans leurs pays des hommes appelés sous les drapeaux pour entrer en campagne compromettaient la neutralité de leur pavillon et étaient exposés à capture par les croiseurs belligérants, puisqu'ils avaient à bord non des passagers civils, mais bien de véritables soldats se rendant sur le théâtre des hostilités. » (24) Et Desjardins précise : « Quand en août 1870 des navires neutres conduisirent de New-York un grand nombre de sujets allemands faisant partie de la landwehr et se rendant sur le théâtre de la guerre, ils commirent un acte hostile qui les dépouillait de leur caractère neutre. » (25) Les belligérants ont en effet tout intérêt à gêner la formation des armées de leurs adversaires en empêchant l'arrivée des réservistes appelés qui doivent les compléter ; or les réservistes ont déjà été

(22) Fiore, Nouveau D.I.P., Traduction Ch. Antoine, Paris, 1886, 2^e éd., § 1220.

(23) Pillet, Les lois actuelles de la guerre, p. 331.

(24) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2622.

(25) Desjardins, Droit Commercial maritime, n° 24.

incorporés ; du moment qu'ils n'ont pas été réformés depuis, ils sont encore inscrits sur les rôles de l'armée et même affectés, en temps de paix, à certains corps de troupes, par le seul fait que leur mobilisation est décrétée, ils peuvent être aussitôt considérés comme des militaires.

Cette solution, très défendable juridiquement, s'impose de plus en plus en pratique. La tendance normale des Etats a été de conférer la qualité de militaire à des catégories de plus en plus nombreuses de personnes ; avec les théories modernes de la nation armée, il est naturel qu'un Etat considère comme belligérant tout individu ennemi capable de porter les armes. En 1870, le gouvernement français s'était rallié à la première théorie, en admettant comme conforme à la neutralité le transport par des navires américains des réservistes allemands ; nous verrons ci-dessous que sa manière de voir a heureusement évolué pendant la grande guerre, et qu'il s'est alors inspiré de considérations peut-être moins chevaleresques, mais aussi moins dangereuses pour la sécurité nationale dont il a la garde.

C) Cas des recrues et des volontaires

Si l'on considère que le transport des réservistes par un navire neutre ne constitue pas de la part de ce dernier un acte d'assistance hostile, à plus forte raison doit-on en décider de même s'il s'agit non plus de réservistes, mais de volontaires décidés à s'engager dans une armée belligérante, ou de recrues, appelées à être incorporées pour la première fois. Aussi la doctrine était-elle avant la guerre unanime à reconnaître que le transport de ces deux catégories de personnes ne pouvait en aucune façon être considéré comme une violation de neutralité ; on estimait qu'un tel acte ne constitue pas directement un envoi de renfort à l'un des belligérants ; si indirectement ce dernier peut en bénéficier, disait-on, ce n'est que dans un avenir incertain ou éloigné, car il n'est pas sûr que l'intention de s'enrôler sera réalisée, ou l'offre d'engagement acceptée, ou que la recrue sera reconnue apte au service armé.

D'une façon générale, on ne voyait donc pas dans le transport de recrues ou de volontaires un cas d'assistance hostile ; le navire neutre à bord duquel ils étaient passagers n'encourait en principe aucune sanction ; mais ceci n'empêchait pas le belligérant ennemi de s'emparer de la personne de ces re-

crues et de ces volontaires ; en toute équité, on ne saurait reprocher à l'un des adversaires en présence de faire prisonnier tout individu trouvé sur un navire neutre, mais qui voyage dans le but d'aller porter les armes contre lui, ou tout au moins de lui nuire.

Nous trouvons une application de ces idées dans l'affaire du « *Sidney* ». Au début de la guerre sino-japonaise de 1894, deux industriels d'origine anglaise naturalisés américains, MM. Howie et Brown, s'étaient mis en rapport avec le gouvernement chinois pour lui livrer certaines découvertes qu'ils disaient avoir faites en matière de torpilles ; un contrat fut signé entre un agent du gouvernement chinois aux Etats-Unis et nos deux américains, contrat qui assurait à ces derniers une rémunération proportionnée au nombre des vaisseaux japonais qu'ils parviendraient à détruire. Les inventeurs quittèrent alors San-Francisco sur le paquebot anglais « *Gaëlic* » à destination de Yokohama, d'où ils s'embarquèrent pour Shanghai le 2 novembre 1894 sur le paquebot français « *Sidney* », des Messageries Maritimes.

Les autorités japonaises, ayant été mises au courant après le départ du « *Sidney* », firent visiter celui-ci lors de son escale à Kobe. La perquisition amena la découverte du contrat qui engageait MM. Howie et Brown vis-à-vis de la Chine ; les deux inventeurs furent arrêtés et retenus comme prisonniers de guerre ; quelques semaines plus tard, ils étaient d'ailleurs remis en liberté sur parole.

Le capitaine du « *Sidney* » et le consul de France avaient entre temps élevé une énergique protestation contre l'arrestation des deux américains. Les Japonais semblent cependant n'avoir fait qu'user strictement en la circonstance de leurs droits de belligérants ; en s'engageant à livrer à la Chine leurs inventions relatives aux torpilles, MM. Howie et Brown avaient commis un acte hostile à l'égard du Japon ; ils pouvaient par suite, quant à leur sort personnel, être assimilés à des militaires belligérants (26).

Quant au navire transporteur, on ne pouvait certainement pas lui reprocher une violation de neutralité ; le capitaine du « *Sidney* » n'avait évidemment pas commis un acte d'assistance hostile en acceptant à bord ces passagers compromettants, car il lui était matériellement impossible de savoir dans quel but ceux-ci voyageaient.

(26) R.G.D.I.P., 1895, p. 128-131.

Basdevant, *op. cit.*, J.I.P., 1900, p. 120.

D) *Cas des fonctionnaires civils ordinaires*

Le transport par un navire neutre de fonctionnaires civils de l'ennemi, si ceux-ci n'ont aucune mission militaire, ne saurait, semble-t-il, être considéré comme un acte d'assistance hostile ; ces fonctionnaires eux-mêmes, pensait-on, ne participant pas aux hostilités, ne pouvaient être légitimement arrêtés et retenus comme prisonniers de guerre. C'était notamment l'opinion de M. Politis : « Lorsqu'il s'agit de transport de militaires, l'arrestation est légitime parce qu'elle contribue à diminuer les forces de l'adversaire dans la lutte poursuivie ; lorsqu'au contraire il s'agit de fonctionnaires civils, on ne rencontre pas le même intérêt : l'arrestation ne peut donc être opérée que dans un esprit de vexation. » (27)

Cependant le Manuel des Prises britanniques, toujours rigoureux pour les neutres, avait adopté une théorie opposée assimilant aux transports de troupes les transports de fonctionnaires civils, lorsque ceux-ci sont envoyés au dehors au service de l'ennemi. Application de cette idée avait déjà été faite en 1807 par Sir William Scott, dans l'affaire de l'« Orozembo », sur laquelle nous reviendrons plus longuement par la suite ; ce navire américain, outre trois officiers hollandais belligérants, transportait deux employés civils de même nationalité ; le célèbre juge de prises estima qu'il y avait lieu d'appliquer le même principe aux uns et aux autres, et d'interdire par conséquent le transport de fonctionnaires civils voyageant pour le service de l'ennemi et aux frais de son trésor (28).

Un autre cas de transport de fonctionnaires civils se posa pendant la guerre gréco-turque de 1897, dans l'affaire de la « *Minerva* » (29). Ce navire autrichien avait été capturé, ainsi que nous l'avons vu, le 20 mai 1897, par le torpilleur grec « *Canaris* », dans le golf de Salonique ; il transportait, outre une importante cargaison de contrebande de guerre et une troupe de 70 nizams turcs, des employés des douanes ottomanes ; ceux-ci furent retenus prisonniers avec les soldats ; les autorités helléniques s'appuyaient sur ce fait que la « *Minerva* » allait d'un port ennemi à un port ennemi. L'Allemagne étant intervenue, ces employés furent par la suite remis en liberté.

(27) Nicolas Politis R.G.D.I.P., t. IV, p. 727, et « La guerre gréco-turque », p. 75 et 76.

(28) Calvo, *op. cit.*, t. V, p. 76.

C. Robinson's Adm. Rep., t. VI, p. 430 et s.

(29) N. Politis, La guerre gréco-turque, p. 75 et 76, voir ci-dessus, p. 16.

Cette distinction entre fonctionnaires civils et militaires a peu à peu perdu de son importance, par suite de la tendance très naturelle des belligérants à étendre en temps de guerre le caractère militaire à des catégories de plus en plus nombreuses d'individus, et notamment à presque tous les fonctionnaires ; les seuls qui aient de tous temps été considérés comme en dehors de règles sur l'assistance hostile, ce sont les agents diplomatiques dont nous allons maintenant étudier la situation.

E) *Cas des agents diplomatiques*

Un belligérant peut-il traiter comme un acte d'assistance hostile le transport par un navire neutre d'agents diplomatiques de son adversaire ? La question s'est posée pour la première fois lors de la guerre de Sécession, dans l'affaire du « Trent ». Le 7 novembre 1861, 4 commissaires des Etats du Sud, MM. Mason, Slidell, Custis et Mac Farland, après avoir réussi à forcer le blocus de la Chesapeake et à gagner Cuba, s'étaient embarqués à La Havane pour l'Europe sur le paquebot-poste anglais « Trent » ; ils comptaient se rendre à Londres et à Paris pour y provoquer la reconnaissance de l'indépendance de la Confédération du Sud ; ils devaient en outre chercher à conclure des traités d'alliance avec ces Puissances et à contracter des emprunts destinés à procurer des ressources financières aux Confédérés.

Quelques heures avant d'arriver à Nassau, le « Trent » fut arraisonné par le croiseur fédéral « San Jacinto » ; le commandant de ce croiseur, M. Wilkes, qui avait eu connaissance de la présence des diplomates sudistes, exigea que ceux-ci lui fussent livrés ; le capitaine du « Trent », M. Moore, ayant refusé, il s'en empara de vive force ; cependant le « San Jacinto » n'osa pas capturer le « Trent », paquebot-poste neutre, qui fut donc laissé libre de poursuivre sa route. Quant aux quatre diplomates, ils furent débarqués à Boston et emprisonnés dans le fort de Warren.

Emotion considérable dans le monde entier ; vives protestations, naturellement, de l'Angleterre, soutenue par la France, l'Autriche et la Prusse. Pour se justifier, le gouvernement fédéral alléguait que non seulement les diplomates devaient être considérés comme contrebande de guerre par analogie, au même titre que des militaires, mais que de plus ils constituaient en cette circonstance de véritables dépêches personnifiées. Ces

arguments ont été facilement réfutés par la doctrine, unanime à protester contre cette manière d'agir du gouvernement fédéral (30) : il est impossible d'assimiler les diplomates à des militaires, avec lesquels ils n'ont aucun point commun ni dans leur caractère, ni dans leur mission ; pas plus qu'à de la contrebande de guerre, car celle-ci n'est pas saisissable entre deux ports neutres comme La Havane et Londres ; pas plus enfin qu'à des « dépêches personnifiées », et pour la même raison. D'ailleurs, puisqu'il est universellement admis que les relations diplomatiques sont inviolables, pourquoi prétendre que ces rapports entre belligérants et neutres puissent être modifiés par l'état de guerre ?

Le gouvernement fédéral, ému par les protestations des puissances neutres, et n'ayant aucun intérêt à retenir les quatre diplomates, consentit à les remettre en liberté. Mais sa conduite antérieure n'en reste pas moins très critiquable.

Il faut donc décider qu'en temps de guerre, comme en temps de paix, le transport d'agents diplomatiques reste inviolable : « Jamais, dit Heffter, le transport dans un pays neutre d'agents diplomatiques d'une puissance belligérante ne pourrait être considéré en lui-même comme une violation de neutralité. » (31)

Pendant la guerre du Transvaal, la Grande-Bretagne ne fit pas obstacle au voyage en Europe du Président de la République Sud-Africaine, M. Krüger, sur le croiseur hollandais « *Gelderland* », pour demander aux Puissances neutres leur appui et leur médiation ; en la circonstance, M. Krüger remplissait certainement une mission diplomatique dans l'intérêt de son pays.

Dans son projet de réglementation de la contrebande de guerre, l'Institut de Droit International a, en 1896, adopté un article 6 ainsi conçu : « Il est défendu d'attaquer ou d'empêcher le transport de diplomates ou courriers diplomatiques :

(30) Pitt Cobbett, *leading cases and opinions on International Law*, London, 1892, p. 327.

Calvo, *op. cit.*, t. V, nos 2812 à 2822.

Hautefeuille, *Questions de droit maritime international*, 1861.

Heffter, *op. cit.*, § 161 et note de Geffcken, p. 397.

Gessner, *op. cit.*, p. 111.

Perels, *op. cit.*, p. 289.

Bluntschli, *op. cit.*, art. 817.

Fiore, *op. cit.*, t. III, p. 518-519.

Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 459.

Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, t. II, n° 1587.

Manuel des prises britanniques, cité par Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 283.

(31) Cité par Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, t. II, n° 1587.

- 1) Neutres ;
- 2) Accrédités auprès de gouvernements neutres ;
- 3) Naviguant sous pavillon neutre entre des ports neutres ou entre un port neutre et le port d'un belligérant.

Au contraire le transport de diplomates d'un ennemi accrédités auprès de son allié est, sauf trafic régulier et ordinaire, interdit :

- 1) Sur les territoires et eaux d'un belligérant ;
- 2) Entre leurs possessions ;
- 3) Entre les belligérants alliés. » (32).

La question du transport de diplomates par un navire neutre a du reste aujourd'hui beaucoup perdu de son importance ; en effet, comme le fait remarquer Vercken (33), la diplomatie moderne s'ingère de moins en moins dans les opérations de guerre sous une forme qui pourrait rendre les transports d'agents diplomatiques dangereux pour un belligérant, et d'autre part les lignes de trafic régulier sont en général exemptes de poursuites.

En l'état du Droit en 1908, en ce qui concerne les transports de personnes par un navire neutre, il n'y avait guère que ceux de militaires belligérants qui fussent susceptibles d'être traités comme des actes d'assistance hostile. Encore convenait-il de faire une restriction, que nous allons maintenant envisager, et qui vise les malades, blessés et naufragés d'un belligérant.

F) *La question du transport par un neutre des malades, blessés et naufragés d'un belligérant. L'œuvre des conférences de La Haye.*

Le navire neutre qui se livrait à un tel transport était-il considéré avant les conférences de La Haye comme violant sa neutralité et l'accomplissement de ce devoir d'humanité l'exposait-il aux sanctions encourues par ceux qui transportent des militaires valides ?

La question en elle-même est délicate. On peut craindre que ce navire hospitalier d'occasion ne restitue à l'un des belligérants ses nationaux valides ou même blessés ainsi recueillis,

(32) A.I.D.I., t. XV, p. 231-232.

(33) Vercken, *op. cit.*, p. 120-121.

ou en tous cas ne les laisse libres, après leur débarquement en territoire neutre, de reprendre part aux hostilités (34).

C'est ce qui s'est passé durant la guerre de Sécession, en 1864. Le corsaire sudiste « *Alabama* » ayant été coulé au large de Cherbourg par le navire de guerre fédéral « *Kearsage* », le yacht anglais « *Deerhound* » recueillit son équipage ; puis, malgré les protestations du commandant du « *Kearsage* », il gagna la côte anglaise, où les hommes ainsi sauvés furent laissés libres, et s'embarquèrent ensuite sur un autre corsaire sudiste, la « *Shenandoah* » (35).

La question se posa encore pendant la guerre de Crimée : le navire brémois « *Creta* » avait recueilli à bord trois cents officiers et matelots russes naufragés ; il fut déclaré de bonne prise par la Cour britannique de Hong-Kong comme coupable d'assistance hostile (36).

Ces deux affaires montrent qu'il peut y avoir conflit entre le devoir d'humanité et le devoir d'abstention qui incombe aux neutres. Lequel doit l'emporter ? Le premier, dit la doctrine. Mais ce n'est pas suffisant : une opinion ne s'impose pas. Heureusement des conventions internationales sont intervenues.

Une conférence s'était déjà tenue à Genève en 1868 pour adapter à la guerre maritime les règles relatives au sort des militaires blessés et malades pendant la guerre terrestre formulées par la convention du 22 août 1864. Le 22 octobre 1868 fut établi un projet d'après lequel tout bâtiment de commerce qui transporterait des blessés et des malades serait couvert par la neutralité (sauf bien entendu si une partie de sa cargaison était confiscable) ; mais néanmoins le fait d'avoir été visité par un croiseur ennemi rendrait les blessés et malades recueillis incapables de porter les armes pendant la durée des hostilités ; quant aux naufragés, ils pourraient même être faits prisonniers de guerre.

Quoique n'ayant pas été ratifié, ce projet vit cependant parfois ses dispositions appliquées, notamment pendant la guerre

(34) Cf. Cauwès, De l'extension des principes de la convention de Genève aux questions maritimes, Paris, 1899.

See, La conférence de la Haye et la guerre maritime, Paris, 1902.

Dr Auffert, Le secours aux blessés et naufragés de guerre maritimes, p. 152 et s.

(35) Cf. Pradier-Fodéré, La question de l'*Alabama* et le droit des gens. Rolin-Jacquemins, la question de l'*Alabama*. R.D.I., t. I, p. 152 et 449 ; t. II, p. 142 ; t. IV, p. 127. Bluntschli, La question de l'*Alabama*, R.D.I., t II, p. 452. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, p. 271.

(36) Heffter, *op. cit.*, p. 396.

franco-allemande de 1870 et la guerre hispano-américaine de 1898.

A la première conférence de la Paix de 1899, la première sous-commission de la 2^e commission fut saisie de cette question de l'adaptation à la guerre maritime des règles humanitaires de la convention de Genève de 1864 (37). Cette commission adopta le texte suivant, qui constitue l'art. 6 de la Convention du 29 juillet 1899 : « Les bâtiments de commerce, yachts ou embarcations neutres portant ou recueillant des blessés, des malades ou des naufragés des belligérants, ne peuvent être capturés pour le fait de ce transport, mais ils restent exposés à la capture pour les violations de neutralité qu'ils pourraient avoir commises. »

Il résulte de ce texte, ainsi que le fit remarquer M. Louis Renault dans son rapport à la Conférence, que « le transport de blessés, malades ou naufragés par un bâtiment neutre ne constitue ni une aggravation, ni une amélioration de sa condition de neutre » (38).

Huit ans plus tard, la 2^e conférence de La Haye, en révisant la convention du 29 juillet 1899, n'a apporté aucune modification de fond à l'art. 6 précité. Seul le texte a été remanié, et est devenu l'art. 9 de la convention du 18 octobre 1907 : « Les belligérants pourront faire appel au zèle charitable des commandants des bâtiments de commerce, yachts ou embarcations neutres, pour prendre à bord ou soigner des blessés ou des malades. Les bâtiments qui auraient répondu à cet appel, ainsi que ceux qui, spontanément auraient recueilli des blessés, des malades ou des naufragés, jouiront d'une protection spéciale et de certains immunités. En aucun cas ils ne pourront être capturés pour le fait d'un tel transport, mais, sauf les promesses qui leur auront été faites, ils restent exposés à la capture pour les violations de neutralité qu'ils pourraient avoir commises. » (39)

§ 2. — PARTICULARITÉS DU TRANSPORT DE MILITAIRES

Nous avons vu jusqu'ici ce qu'on entendait avant 1909 par l'expression « transport de militaires ». Nous avons vu de quelles

(37) Livre jaune de la Conférence internationale de la Paix, 1899, p. 5.

(38) *Ibid.*, p. 26.

(39) Livre jaune de la 2^e conférence de la Haye, p. 239.

personnes il devait être question pour que cette expression désignât un acte d'assistance hostile. Il nous reste à voir si d'autres considérations ne sont pas nécessaires pour que le transport de militaires constitue une assistance hostile. Dans ce but nous verrons successivement si la quantité et la qualité des militaires transportés, si leur utilisation plus ou moins éloignée et enfin si le trajet effectué n'ont pas une certaine influence sur le caractère illicite du transport.

A) *Quantité et qualité des militaires transportés*

La condamnation d'un navire neutre qui transporte des militaires ennemis doit-elle être prononcée quel que soit le nombre et le grade de ces militaires, ou doit-on au contraire tenir compte de ces circonstances et décider qu'il n'y aura assistance hostile que s'ils sont suffisamment nombreux et encadrés ? De prime abord, il peut paraître injuste de traiter le bâtiment qui transporte un simple soldat et celui qui transporte un corps d'armée encadré par des officiers supérieurs comme coupables, au même titre, d'assistance hostile. A ce sujet la doctrine est très divisée.

D'après une première opinion, il y a là une question de fait ; certains auteurs remarquant que le transport d'officiers de haut grade peut être un acte plus important que l'expédition d'un certain nombre de simples soldats, déclarent que tout dépend des circonstances : alors que dans certains cas il faudra tenir compte du nombre des militaires transportés, dans d'autres cas cette évaluation ne s'imposera pas (40). Geffcken sur Heffter, dit notamment : « Le transport de quelques officiers importants peut devenir une circonstance plus aggravante que l'expédition d'un pareil nombre de simples troupiers. La question est essentiellement une « *quaestio facti* » (p. 396). Cette théorie présente l'inconvénient de laisser place à l'arbitraire ; s'il y a là une question de fait, le belligérant qui se prétendra lésé aura toujours tendance à juger sévèrement ce fait, et à prétendre que le transport considéré constitue un acte d'assistance hostile commis à son détriment. D'où la nécessité d'éta-

(40) Heffter et Geffcken, *op. cit.*, p. 396.

Wheaton, *op. cit.*, t. II, p. 161.

Gessner, *op. cit.*, p. 110.

Perels, *op. cit.*, p. 290.

Verraes, *Le droit de la guerre et la neutralité*, t. II, p. 121.

blir un critérium suffisant, disant qu'à partir de tel nombre, ou dans telles conditions, le transport de militaires sera réputé hostile.

Bluntschli et Pillet ont recherché ce critérium, et ont tenté de le baser sur l'organisation des troupes transportées : ainsi la présence à bord de quelques soldats isolés n'est pas punissable ; le transport de troupes organisées et prêtes à prendre part aux hostilités serait seul prohibé, quelle que soit l'importance de ces troupes, aussi bien un petit nombre de soldats avec un sous-officier, qu'un grand corps d'armée (41). Ainsi cette théorie aboutit à substituer à l'expression « transport de militaires » l'expression « transport de troupes ».

Le critérium cherché par M. Nys reposerait plutôt sur la qualité des militaires transportés que sur leur quantité : si le fait de transporter un ou deux soldats ne doit pas être sanctionné, le transport d'officiers de rang est toujours un acte d'assistance hostile. Il faudrait donc à bord la présence de gradés pour donner au transport un caractère hostile.

La théorie adoptée par le « Manuel des Prises britannique » est beaucoup plus simple, car elle rejette toute distinction, toute considération sur le nombre ou le grade des militaires transportés : elle interdit « le transport de soldats, de marins ou d'officiers, si faible que soit leur nombre » (42). Un navire neutre commet un acte d'assistance hostile s'il accepte à son bord un seul militaire belligérant. Cette théorie rigoureuse, mais combien pratique, a été adoptée sans discussion par la plupart des auteurs anglais (43) et aussi par Hautefeuille (44) et Fiore (45), et exprimée notamment par Lord Stowell dans l'affaire de l' « *Orozembo* », en 1807 (46).

L' « *Orozembo* » était un navire américain qui, officiellement, devait faire la traversée de Rotterdam à Macao. En route, il relâcha à Lisbonne, où il embarqua trois officiers supérieurs hollandais qu'il se chargea de conduire à Batavia.

(41) Bluntschli, D. i. codifié, art. 815, note 1.

Pillet, *op. cit.*, p. 331.

(42) Cité par Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 283.

(43) Hall, *op. cit.*, p. 678.

Pillimore, *Commentaries upon International Law*, t. III, p. 459.

Travers-Twiss, *Le droit des gens*, t. II, *Droits et devoirs des neutres en temps de guerre*, p. 310.

(44) Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des neutres en temps de guerre maritime*, t. II, p. 166.

(45) Fiore, *op. cit.*, t. III, p. 616.

(46) Voir ci-dessus p. 21.

La Hollande était alors un des pays feudataires de l'Empire français, et par suite, comme cet Empire, en guerre avec la Grande-Bretagne. L'« Orozembo » fut arrêté en pleine mer par un croiseur britannique ; les trois officiers ayant été découverts, il fut conduit dans un port anglais. Le 24 septembre 1807, la Cour des Prises, présidée par Lord Stowell, considérant que le nombre des passagers trouvés à bord devait être regardé comme indifférent, prononça la confiscation du navire (47).

Tout en reconnaissant qu'il y a assistance hostile du moment qu'il y a transport d'un militaire, il est peut-être excessif d'adopter la même sanction, c'est-à-dire la confiscation du navire, pour le transport de ce soldat isolé et pour celui de plusieurs milliers d'hommes. Aussi Kleen, qui admet dans son principe la théorie du « Manuel des Prises britannique », y apporte des tempéraments : « C'est un fait que chaque administration raisonnable de la partie lésée laisse sans poursuite des transgressions si insignifiantes que leur incrimination serait évidemment ridicule. » (48) Il est donc des cas où, bien qu'il y ait en droit strict assistance hostile, il vaut mieux s'abstenir de la sanctionner. Cette théorie aboutit en somme à admettre des degrés dans la culpabilité, ce qui est conforme aux principes généraux du droit, et au simple bon sens.

Nous retrouverons cette idée en étudiant les circonstances de fait qui peuvent venir atténuer la responsabilité du transporteur et adoucir les sanctions de l'assistance hostile.

B) Utilisation plus ou moins éloignée des militaires transportés

L'utilisation plus ou moins éloignée des militaires transportés a-t-elle une influence sur le caractère hostile et illicite du transport ? Non, répondent Wheaton et Travers-Twiss (49).

Lord Stowell déclare à ce sujet, dans la décision rendu par la Cour des prises britannique dans l'affaire du « *Friends-hip* » (50) : « Il n'est d'aucun intérêt que les hommes ainsi transportés doivent ou non être employés à une expédition immédiate. Le simple changement de lieu des détachements, le trans-

(47) Robinson's Adm. Rep., t. VI, p. 430 et s.

Calvo, *op. cit.*, t. V, p. 76.

Pitt Cobbett, *op. cit.*, p. 324.

(48) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 461.

(49) Wheaton, *op. cit.*, t. II, p. 619.

Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 311.

(50) Voir ci-dessus p. 14.

port de matériel d'une place à une autre sont l'emploi ordinaire d'un bâtiment de transport, et il est fort peu important de distinguer si tel ou tel cas se joint à un service immédiat actif de l'ennemi. Il ne peut pas y avoir d'intention d'action immédiate à déplacer des forces d'établissements éloignés, mais l'importance générale d'avoir des troupes transportées dans des lieux où il convient qu'elles soient rassemblées pour l'usage présent ou futur est ce qui constitue l'objet et l'emploi des bâtiments de transport. » (51)

A l'appui de cette doctrine traditionnelle, Hall ajoute : « Dans le transport de personnes au service d'un belligérant, l'essence même du délit consiste dans la tentative d'aider celui-ci ; si, en conséquence, cette intention peut être prouvée d'une façon quelconque, il importe peu que le service rendu soit grand ou minime, mais il n'est même pas nécessaire qu'il y ait eu relation locale immédiate avec les opérations de guerre » (52).

Il ne doit donc pas y avoir de distinction à faire à ce sujet. Mais doit-on en faire en ce qui concerne le trajet effectué par le navire neutre transporteur ?

C) Trajet effectué

La provenance et la destination du navire neutre qui a comme passagers des militaires belligérants ont-elles une influence sur le caractère hostile de ce transport ? Autrement dit, faut-il tenir compte du trajet effectué pour savoir si un tel navire commet véritablement un acte d'assistance hostile ? En principe, non : il y a violation de neutralité de par la nature même du transport accompli. Ce qui importe, dans l'assistance hostile, c'est la nature du service rendu, il n'y a pas à s'occuper du parcours effectué par le bâtiment coupable, et c'est là, nous l'avons vu (53), une des principales différences qui séparent l'assistance hostile de la contrebande de guerre.

Hershey déclare : le navire coupable d'assistance hostile peut être saisi et capturé entre deux ports neutres (54). Le « Manuel des Prises britannique » ne fait lui-même aucune distinction : tout transport de militaires est interdit aux neutres, quels qu'en soient les points de départ et d'arrivée ; qu'il

(51) Rob. Adm. Rep., t. VI, p. 420 et s., cité par Wheaton, *op. cit.*, t. II, p. 619.

(52) Hall, *op. cit.*, p. 678.

(53) Voir ci-dessus p. 4 et 5.

(54) Amos. S. Hershey, *op. cit.*

s'agisse de traversée entre ports ennemis, port ennemi et port neutre, ou même entre deux ports neutres, peu importe : la nature seule de l'acte accompli suffit à justifier la répression (55).

Les auteurs anglais modernes partagent cette opinion. Mais ceci ne veut pas dire qu'ils ne tiennent pas compte des conditions dans lesquelles s'est effectué le transport ; d'après eux, comme nous le verrons plus loin, la confiscation du navire ne se justifie qu'en cas de faute de l'armateur ou du capitaine (affrètement spécial, connaissance du caractère des individus transportés, intention hostile, etc.).

Ce sont des considérations semblables qui ont guidé la Cour des Prises britannique dans l'affaire du « *Henric et Alida* » : ce bâtiment hollandais, neutre, allait des Pays-Bas à la colonie de Sainte-Eustache ; à bord s'étaient embarqués, comme passagers ordinaires, cinq officiers ennemis. A la demande de sir Georges Hay, la Cour des Prises ne valida pas la saisie du navire ni du chargement (56).

Cependant l'Institut de Droit International, dans sa session de 1896, a, sous l'influence de Kleen, adopté une distinction suivant le trajet effectué par le navire coupable d'un transport de militaires ; l'art. 7 du projet de réglementation de la contrebande de guerre dispose en effet : « Sont interdits les transports de troupes, militaires ou agents de guerre d'un ennemi :

- 1) Dans les eaux des belligérants ;
- 2) Entre leurs autorités, ports, possessions, armées ou flottes ;
- 3) Lorsque le transport se fait pour le compte ou par l'ordre ou le mandat d'un ennemi, ou bien pour lui amener soit des agents avec une commission pour les opérations de la guerre, soit des militaires étant déjà à son service, ou des troupes auxiliaires, ou enrôlées contrairement à la neutralité, entre ports neutres, entre ceux d'un neutre et ceux d'un belligérant, d'un point neutre à l'armée ou à la flotte d'un belligérant. » (57)

Cette distinction est trop subtile pour être claire. Combien plus simple est la théorie du « Manuel des Prises britannique », dont l'application rigoureuse ne laisse place à aucun arbitraire.

(55) Dupuis, *op. cit.*, p. 284.

(56) Rapporté par sir Travers-Twiss, *op. cit.*, p. 310.

(57) A.I.D.I., t. XV, p. 233.

SECTION III

L'assistance hostile par transport de dépêches

Plus encore que le transport de militaires, le transport de dépêches a été l'objet des rigueurs des cours de prises anglaises. Juges et publicistes britanniques ont vu cette sorte d'assistance avec la plus grande méfiance. Il importe donc de bien définir les conditions du caractère hostile d'une dépêche, avant d'examiner les particularités que ce genre de transport peut présenter. Nous étudierons ensuite une question voisine, celle de l'inviolabilité de la correspondance postale sur les lignes régulières. Puis, après cette étude du transport matériel de message, nous entreprendrons celle de leur transmission par T.S.F., problème identique, puisque dans les deux cas le but est le même : informer un belligérant de ce qu'il peut avoir intérêt à connaître en vue de la conduite des hostilités.

§ 1. — CRITÈRE DU CARACTÈRE HOSTILE D'UNE DÉPÊCHE

D'après Vetzel, il faut entendre par dépêche « toute communication, de quelque nature que ce soit, ayant pour but de mettre en rapport diverses personnes éloignées les unes des autres » (58). En cas de guerre, la transmission de ces communications peut avoir des conséquences très graves ; il est évident que le navire neutre qui accepte de transporter des dépêches au profit d'un belligérant lui rend un service appréciable. « On ne peut supposer, juge Lord Stowell en 1808 dans l'affaire de l'« *Atalanta* », que ceci soit un acte d'importance légère et fortuite. La conséquence d'un tel service est incalculable et va bien au delà de celle résultant d'un simple transport de contrebande. Le transport de deux ou trois cargaisons de vivres est nécessairement une assistance d'un caractère limité ; mais, par la transmission de dépêches, on peut communiquer un plan de campagne qui peut détruire les projets de l'autre belligérant dans cette partie du monde. » (59)

Le transport de dépêches d'une des puissances en guerre est

(58) Vetzel, *op. cit.*, p. 83.

(59) Rob. Adm. Rep., t. VI, p. 455.

donc incontestablement de la part d'un navire neutre un acte d'assistance hostile, sanctionnable comme le transport de militaires. Encore convient-il cependant, d'élever à ce principe de notables restrictions, dont la première au moins s'impose : On ne considère pas comme contraire à la neutralité le transport de dépêches privées, ni celui de messages diplomatiques.

A) *Exclusion des dépêches privées*

Dans l'affaire de la « *Caroline* », Lord Stowell jugeait, en 1808, que constitue seul une assistance hostile le transport de « toute communication officielle de personnages officiels au sujet des affaires publiques du gouvernement » (60).

Ortolan justifie cette exception concernant les dépêches privées : « La transmission de la correspondance privée, étant un acte qui n'a rien d'hostile, ne donne pas lieu à la capture du bâtiment. » (61)

Pour qu'il y ait assistance hostile, il faut donc que la dépêche transportée ait un caractère officiel. Quel critère adopter ?

Il est tout d'abord un point sur lequel tout le monde est d'accord : la dépêche doit être échangée entre des autorités d'une des puissances belligérantes, le destinataire et l'expéditeur doivent être des fonctionnaires publics d'un belligérant. Ceci va de soi, puisque le transport de dépêches privées, ainsi que nous venons de le voir, est licite.

D'après certains auteurs, outre la forme de la dépêche, c'est-à-dire sa provenance et sa destination, il faut aussi tenir compte de son contenu ; plusieurs publicistes considèrent que si celui-ci n'a pas trait aux affaires publiques, la dépêche n'a pas un caractère officiel, et sa transmission est licite. Dudley-Field déclare : « Des documents ne constituent de la contrebande de guerre que quand ils consistent dans des communications officielles émanées des officiers de la Nation ennemie ou à eux adressées, et propres à servir aux opérations militaires. » (62)

C'est ce que dit également le « Manuel des Prises britannique », qui interdit aux neutres « toutes communications offi-

(60) *Ibid.*, t. VI, p. 465.

(61) Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, p. 420.

(62) Dudley Field, *op. cit.*, art. 861.

Cf. Gessner, *op. cit.*, p. 116 et Phillimore, *op. cit.*, t. III, p. 476.

cielles, importantes ou non, entre officiers publics de leur gouvernement » (63).

De même l'art. 12 du Règlement de Prises japonais du 7 mars 1904 décide que « seront considérés comme dépêches de contrebande de guerre tous les documents officiels échangés entre les fonctionnaires du gouvernement ennemi pour les affaires officielles » (64).

Beaucoup d'autres ajoutent que non seulement le contenu de la dépêche doit avoir trait aux affaires publiques pour que celle-ci soit illicite, mais encore il doit se rapporter aux hostilités, car sans cela le corps objectif du délit manquerait. Nous avons vu ci-dessus que d'après Dudley Field, le message, pour être punissable, doit être « propre à servir aux opérations militaires » (65). C'est aussi l'opinion de Gessner, Hautefeuille, Perels, Bluntschli, Calvo (66).

Dans le cas où la dépêche se rapporte à la guerre, le neutre qui l'a transporté peut-il échapper à la capture sous prétexte qu'il ignorait le caractère hostile du message dont il s'est chargé ? Cela n'est guère admissible, répondent Gessner et Perels, car le simple fait de se charger de pareilles dépêches est déjà en soi une grave imprudence. Cependant les Instructions espagnoles de 1898, art. 10, exceptent de la capture les bâtiments qui appartiennent à une ligne postale maritime, car alors, les dépêches de l'ennemi se trouvant avec la correspondance publique, « il est permis au capitaine d'en ignorer le contenu » (67). Cette question se rattache à celle de l'inviolabilité de la correspondance postale, que nous verrons ci-dessous.

La théorie que nous venons d'exposer, et d'après laquelle le caractère d'une dépêche transportée résulte de son contenu, se heurte à une grave objection : comment le capitaine du navire neutre peut-il connaître le contenu de la dépêche ? Aussi Wildmann considère que « faire dépendre la culpabilité du vaisseau du contenu des dépêches serait fendre un cheveu en quatre » (68). Dans le même sens, Heffter déclare : « La tenue

(63) Manuels des Prises britannique, chap. VIII, n° 97, cité par Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 283.

(64) R.G.D.I.P., 1905, p. 614.

(65) Dudley Field, *op. cit.*, art. 861.

(66) Gessner, *op. cit.*, p. 142.

Hautefeuille, *op. cit.*, t. III, p. 236.

Perels, *op. cit.*, p. 287.

Bluntschli, *op. cit.*, art. 803.

Calvo, *op. cit.*, t. V, p. 78.

(67) J.I.P., 1898, p. 531.

des dépêches n'importe pas, puisque le neutre ne peut savoir en quoi elle consiste. » (69) Kleen développe cette idée : « Si les scellés sont respectés, le contenu ne pouvait être connu avant l'arrivée à destination ; il ne peut donc pas servir de fondement pour déterminer dans la pratique la légitimité du transport. » (70)

Si l'on ne prend plus en considération le fond de la dépêche, il n'y a qu'à se baser simplement sur sa forme pour savoir si son transport est un acte d'assistance hostile. C'est ce que décide Fiore : « Le corps du délit objectif sera constitué par le fait du transport, et par la connaissance que la dépêche était adressée d'un officier public à un autre officier public de l'Etat belligérant. » (71) Et c'est ce qu'admettait la pratique britannique, malgré la règle du « Manuel des Prises » citée précédemment (72). Nous en trouvons une application pratique dans l'affaire de la « *Susan* » et dans celle du « *Hope* ».

La « *Susan* » était un navire américain accusé de s'être livré à un transport de dépêches ; les dépêches en question présentaient bien quant à leur forme un caractère officiel, puisqu'elles étaient adressées par les autorités françaises au Gouverneur de l'Ile-de-France ; mais elles ne concernaient nullement les opérations de guerre, et avaient même presque un caractère privé, puisqu'elles réglaient simplement certaines questions relatives au traitement de ce haut fonctionnaire ; cependant, par un jugement du 1^{er} avril 1808, dans lequel il faisait ressortir la fréquence de ce genre de délit, Lord Stowell prononça la confiscation de la « *Susan* » (73).

Quant au trois-mâts américain « *Hope* », il se rendait de Bordeaux à New-York, lorsqu'il fut visité par un croiseur britannique ; on découvrit à bord un officier français, aide de camp du général Villaret, embarqué comme employé de commerce ; ce passager était en réalité chargé de dépêches officielles pour les autorités françaises des Indes Occidentales et de l'Ile-de-France ; les dépêches illicites étaient contenues dans une valise cachée à fond de cale. Le « *Hope* » fut conduit dans un

(68) Wildmann, *op. cit.*, t. II, p. 234-244, cité par Gessner, p. 108.

(69) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, p. 396.

(70) Kleen, La contrebande de guerre et les transports interdits aux neutres, p. 248.

Cf. Lois et usages de la neutralité, t. I, p. 466-467.

(71) Fiore, *op. cit.*, t. III, p. 617.

Cf. Verraes, *op. cit.*, t. II, p. 115-116.

(72) « Manuel des Prises britanniques », n° 97, chap. VIII, voir ci-dessus p. 33.

(73) Rob. Adm. Rep., t. VI, p. 461.

port anglais, et sa capture fut validée le 9 avril 1808 par Lord Stowell (74).

B) *Exclusion de dépêches diplomatiques*

Le transport de dépêches privées ne constitue pas, nous l'avons vu, une assistance hostile. Mais parmi les dépêches officielles, il en est dont la transmission est licite : ce sont les messages diplomatiques, échangés entre les agents diplomatiques d'un belligérant et leur Gouvernement. Le « Manuel des Prises britannique » décide expressément : « Les communications officielles entre le gouvernement ennemi et les ambassadeurs ou consuls de l'ennemi résidant en pays neutre sont permises, parce qu'on présume qu'elles concernent les affaires de l'Etat neutre et sont, par suite, d'un caractère pacifique » (75).

La doctrine est unanime à partager cette opinion : les belligérants ont le droit d'entretenir des rapports pacifiques avec les Etats neutres, et ils doivent pouvoir correspondre librement avec leurs agents accrédités auprès de ces Etats ; si l'on prive ces agents diplomatiques, par la confiscation de leurs messages, du moyen de communiquer avec leur gouvernement, leur résidence en pays neutre deviendra sans objet. C'est ce que déclare Lord Stowell dans le jugement de la «*e* Caroline », en 1808, et celui du «*Madison* », en 1810.

La « Caroline » était un navire américain qui avait quitté New-York avec une cargaison de coton pour Bordeaux ; ayant été arrêtée par un croiseur britannique, on découvrit à bord des dépêches adressées par le Ministre de France aux Etats-Unis à son gouvernement ; la « Caroline » fut donc traduit devant la Cour des Prises britannique, présidée par Lord Stowell ; dans un jugement du 1^{er} avril 1808, celui-ci ordonna la restitution du navire et de la cargaison, déclarant notamment : « Le pays neutre a le droit de conserver ses relations avec l'ennemi, et vous n'êtes pas libres de conclure que toute communication entre eux participe en quelque sorte de la nature d'hostilité contre vous... Cela conduit presque à déclarer que l'ambassadeur ennemi ne résidera pas dans le territoire neutre, si on le déclare privé des seuls moyens de communiquer avec

(74) *Ibid.*, t. VI, p. 463, note 1.

(75) Manuel des Prises britannique, chap. VII, n° 88, cité par Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 283.

son pays. Car dans quel but résiderait-il dans ce territoire, sans l'opportunité d'une semblable communication ? » (76).

Le « *Madison* », battant pavillon américain, avait été capturé par un corsaire français, pendant la guerre qui opposait l'Angleterre à la France et au Danemark ; amené à Dieppe, le « *Madison* » y avait été libéré ; ayant repris la mer en direction de Baltimore, il fut de nouveau capturé, mais cette fois par un croiseur britannique. Il fut d'abord accusé de violation de blocus, car Dieppe était bloqué par les Anglais ; mais le fait que le « *Madison* » avait été amené de force dans ce port obligea les capteurs à trouver un autre motif pour justifier sa prise ; ils demandèrent donc à la Cour de Prises britannique de prononcer la condamnation de ce navire pour assistance hostile, arguant qu'on avait trouvé à bord une dépêche du Gouvernement Danois au Consul Général du Danemark à Philadelphie. Dans son jugement, rendu le 13 mars 1810, Lord Stowell rejeta cette demande ; il déclara qu'une communication du Gouvernement Danois à son propre Consul en Amérique n'impliquait pas nécessairement un acte hostile ou attentatoire aux intérêts britanniques ; en tous cas, il n'y avait pas lieu de le présumer. Si de telles communications étaient interdites, les fonctions de ces personnages officiels n'auraient plus de raison d'être. Le « *Madison* » fut rendu à ses propriétaires (77).

En résumé, la doctrine et la pratique sont d'accord sur cette règle : on ne doit pas présumer que les communications diplomatiques échangées entre un neutre et l'un des Etats en guerre constituent une assistance hostile envers l'autre belligérant. Dans le cas toutefois où l'agent diplomatique de l'une des Puissances belligérantes viendrait à violer sa neutralité en abusant de ses prérogatives, ce délit d'ordre politique et diplomatique entrainerait à coup sûr d'autres suites que la simple confiscation des dépêches confiées à la garde du navire neutre transporteur (78).

§ 2. — PARTICULARITÉS DU TRANSPORT DE DÉPÊCHES

Nous retrouvons ici trois problèmes correspondant à ceux que nous avons déjà examinés à propos du transport de militaires.

(76) Rob. Adm. Rep., t. VI, p. 461 et s.

(77) *Ibid.*, t. VII, p. 224. Rapporté par Cobbett, *op. cit.*, p. 326.

(78) Verraës, *op. cit.*, t. II, p. 117-118.

Cf. Wheaton, *op. cit.*, t. II, p. 163-164.

A) *Quantité et qualité des dépêches transportées*

Alors que certains auteurs hésitent à reconnaître qu'un navire est coupable d'assistance hostile pour transport de militaires si ceux-ci sont très peu nombreux, il n'y a aucun doute possible en cas de transmission de messages : la quantité de ceux-ci importe peu, il suffit qu'une seule dépêche soit transportée par un neutre pour que ce transport soit illicite. En effet, comme le remarque Phillimore, « La plus petite dépêche peut suffire à faire tourner la fortune des armes au profit d'un des belligérants » (79).

Quant à la qualité des messages, nous avons vu, il suffit que ceux-ci soient officiels et non diplomatiques pour que la transmission constitue une assistance hostile.

B) *Utilisation plus ou moins éloignée*

Cette question, qui pouvait se poser pour les militaires, ne se pose pas pour les dépêches. Il est bien évident que si l'on charge un neutre de transporter un message, c'est que celui-ci présente une certaine urgence, sinon ce ne serait pas la peine de l'envoyer. Le militaire, arrivé à destination, peut ne pas prendre part immédiatement aux hostilités ; au contraire, le but hostile d'une dépêche envoyée à un belligérant est réalisé du moment qu'elle arrive à bon port, et que son destinataire en prend connaissance. On ne peut vraiment pas laisser une dépêche trouvée à bord d'un navire neutre poursuivre son chemin, et attendre de savoir si le destinataire en prendra effectivement connaissance ! Non, l'intention hostile existe du moment que la dépêche, officielle et non diplomatique, est expédiée par une autorité d'un belligérant à une autre autorité du même belligérant.

C) *Trajet effectué.*

Le trajet effectué par le navire chargé du message a-t-il une influence sur le caractère hostile du transport ? D'après une première opinion, soutenue notamment par Gessner, Perels et Travers-Twiss, il n'y a pas lieu de tenir compte du trajet

(79) Phillimore, *op. cit.*, t. III, § 271, voir ci-dessus p. 6.

effectué. Peu importe que les points de départ et d'arrivée du navire transporteur soient tous deux neutres ou belligérants ; ou qu'ils soient l'un neutre, et l'autre belligérant ; on ne doit s'occuper que de la qualité et de la nationalité de l'expéditeur et du destinataire ; du moment que ceux-ci sont des autorités non diplomatiques d'un belligérant, il y a assistance hostile (80). C'est naturellement l'opinion du « Manuel des Prises britannique », comme le montre M. Dupuis (81).

Pour Hautefeuille, au contraire, il n'y a assistance hostile que si les dépêches prohibées ont été transportées entre certains points déterminés : toutes les fois que le point de départ ou d'arrivée du navire est un pays neutre, le transport est innocent ; seuls les transports de dépêches effectuées entre deux ports belligérants sont coupables (82).

D'après le projet établi par l'Institut de Droit International dans sa session de 1896, l'interdiction du transport de dépêches par des navires neutres, n'atteint que certains parcours ; il ne s'étend pas aux transports soit entre ports neutres, soit en provenance ou à destination de quelque territoire ou autorité neutre (83). C'est en somme la théorie de Hautefeuille.

La doctrine du « Manuel des Prises » paraît être d'une application plus juste et moins arbitraire : même entre deux ports neutres, le transport de dépêches est bien un acte hostile si la dépêche, confiée à un navire neutre, est expédiée par une autorité officielle d'une puissance belligérante à une autre autorité officielle de la même Puissance. Il ne devrait donc pas y avoir lieu de distinguer suivant le trajet effectué. Pourtant la pratique anglaise, malgré la règle formulée par le « Manuel des Prises », semble avoir hésité quelque peu, comme nous le montrent les cas du « *Rapide* », de l'« *Atalanta* » et de la « *Constantia* ».

Le navire américain « *Rapide* » avait quitté New-York, port neutre, à destination de Tonningen (Danemark), également neutre. Au moment du départ, un Hollandais remit au capitaine un paquet cacheté contenant des papiers adressés à un individu résidant en France ; aucun signe extérieur n'indiquait une origine officielle belligérante. Le « *Rapide* », ayant

(80) Gessner, *op. cit.*, p. 109-110.

Perels, *op. cit.*, p. 288.

Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 311.

(81) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 284.

(82) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 170.

(83) A.I.D.I., t. XV, p. 232. Cf. Vetzels, p. 90, et Vercken, p. 142.

été suspecté de vouloir violer le blocus continental et pénétrer dans la rade du Texel, fut arrêté et visité par un navire de guerre britannique ; on découvrit alors que le paquet transporté renfermait des dépêches de la plus haute importance pour les autorités hollandaises supérieures, c'est-à-dire ennemies. Traduit devant la Cour des Prises britannique, le capitaine du « Rapide » déclara sous la foi du serment ignorer absolument le contenu et la destination réelle des papiers saisis. Le « Rapide » fut donc relaxé par un jugement du 21 mars 1810 (84).

A quoi faut-il attribuer cette exception à la pratique anglaise, d'ordinaire si sévère pour les neutres ? Vercken estime que ce n'est pas à la bonne foi du capitaine, circonstance dont les jugements britanniques tiennent rarement compte, mais plutôt au fait que les points de départ et de destination du navire étaient tous deux neutres. Mais la pratique anglaise tient-elle compte davantage, en général, du trajet effectué ? Ce serait contraire au « Manuel des Prises ». Il est probable qu'en la circonstance, ce navire fut relaxé tout simplement parce que l'équité et le bon sens l'exigeaient. Le capitaine du « Rapide » ne pouvait soupçonner une seconde le caractère officiel, illicite, du message dont on l'avait chargé ; condamner son navire était porter atteinte à la liberté et à la sécurité des relations internationales, et c'est ce qu'à compris la Cour des Prises.

Dans l'affaire de l'« Atalanta », la Cour des Prises semblait aussi avoir tenu compte du trajet effectué. Ce navire, naviguant sous pavillon neutre, avait quitté Batavia pour Brème, son port d'attache ; après escale à l'Ile-de-France, l'« Atalanta » fut arrêtée le 14 juillet 1807 par un croiseur anglais, l'« Argo », qui la conduisit à Sainte-Hélène pour être visitée ; cette visite provoqua la découverte de dépêches adressées par le gouvernement de l'Ile-de-France, le colonel Richemond, au ministre de la Marine à Paris ; les dépêches furent trouvées dans une caisse à thé appartenant à l'un des subrécargues ; le Gouverneur y dépeignait l'état lamentable de la colonie, et réclamait de prompts secours. Escorté par un navire anglais, le « Sir Edward Hughes », l'« Atalanta » fut donc conduite en Angleterre. Un jugement du 4 mars 1808 de la Cour d'Amirauté valida sa capture, ainsi que celle de la cargaison appartenant au subré-

(84) Rob. Adm. Rep., t. VII, p. 228.
Cf. Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2806.

cargue (85). Lord Stowell déclara dans ce jugement que le port de dépêches de colonies à la métropole (Brème étant considérée comme dépendant d'un territoire allié de la France), était un service particulièrement hostile envers l'autre belligérant ; il paraît donc avoir tenu compte du trajet effectué par l'« Atalanta » ; mais en réalité, si Lord Stowell insiste sur le fait que le bâtiment coupable se rendait d'un port belligérant à un port allié de ce belligérant, c'est qu'il voit là une circonstance aggravante de la responsabilité du transporteur ; si le trajet avait été autre, il n'y en aurait pas moins eu assistance hostile, du moment qu'il y avait transport de dépêche officielle non diplomatique ; en l'espèce, la violation de neutralité était plus manifeste, voilà tout.

Quant à la « *Constantia* », c'était un bâtiment danois qui faisait la traversée entre l'Ile-de-France et Copenhague ; un croiseur britannique l'ayant arraisonné, on découvrit à bord des dépêches expédiées par le Gouverneur aux autorités françaises par l'intermédiaire de l'ambassadeur de France à Copenhague. Un jugement du 15 mars 1808 de la Cour des Prises britannique prononça la confiscation de la « *Constantia* ». Lord Stowell fit remarquer que ce jugement n'était nullement motivé par le fait que les hostilités avaient éclaté entre la Grande-Bretagne et le Danemark au cours de la traversée ; mais le Danemark était considéré auparavant comme l'allié de la France, le cas était identique à celui de l'« *Atalanta* » et il convenait que les mêmes sanctions fussent appliquées (86). On peut donc répéter ici, au sujet du trajet effectué, les remarques faites à propos de l'« *Atalanta* ». La jurisprudence anglaise semble tenir compte du parcours du navire comme d'une preuve manifeste de l'assistance hostile, et même comme d'une circonstance aggravante de l'acte ; mais le caractère délictueux de ce dernier résulte de la nature même du transport, et non des particularités que celui-ci peut présenter quant à la provenance et à la destination du bâtiment coupable.

§ 3. — LA QUESTION DE LA CORRESPONDANCE POSTALE.

La correspondance postale est un service de transmission régulière de messages. En droit international, le transport mari-

(85) Rob. Adm. Rep., t. VI, p. 440.

Rapporté par Cobbett, *op. cit.*, p. 325.

(86) Rob. Adm. Rep., t. VI, p. 461.

time de correspondance postale est un service public international, et, comme tel, il exige une certaine continuité. Par rapport au transport occasionnel de dépêches, ce service de correspondance postale doit donc se trouver dans une situation particulière. En temps de guerre, il est normal de lui reconnaître un régime spécial, et de ne pas lui appliquer les règles ordinaires sur l'assistance hostile. En effet les lettres et dépêches apportées à bord de paquebots-poste le sont en général au dernier moment, et elles sont contenues dans des sacs cachetés par des fonctionnaires spéciaux de l'administration des postes ; dans ces conditions, on ne peut exiger que le capitaine en vérifie le contenu, pour savoir si le transport de chacune d'elles ne l'amènera pas à une violation de neutralité. Comme le fait remarquer Vercken, « la protection accordée de nos jours à la correspondance postale par la pratique de la plupart des Nations est principalement basée sur la présomption d'une ignorance dont il serait absurde de faire grief au capitaine » (87).

L'inviolabilité de la correspondance postale est d'autre part une nécessité pratique : quelle désorganisation dans le service postal international si les belligérants pouvaient immobiliser les courriers neutres, sur le simple soupçon qu'un des sacs transportés contient une dépêche officielle destinée à l'ennemi ; toute correspondance serait en fait supprimée entre neutres et belligérants, et deviendrait très délicate entre neutres eux-mêmes. Comme l'observe Hautefeuille, aucun navire neutre ne consentirait plus à se charger du service des postes : c'est le belligérant le plus puissant qui s'en verrait seul chargé (88).

La doctrine est donc unanime à réclamer la suppression absolue des formalités de visite en faveur des sacs de dépêches trouvés à bord des paquebots-poste neutres.

La pratique internationale semble avoir, dès avant 1907, tenu compte des considérations précédentes. Ainsi, lors de la guerre de Sécession, le gouvernement fédéral avait exempté de la visite les sacs de dépêches embarqués sur des paquebots-poste neutres. Dans l'affaire du « *Trent* », le commandant du croiseur nordiste « *San Jacinto* », n'osa pas, comme nous l'avons vu, retenir le « *Trent* » lui-même, qui assurait un service régulier de correspondance postale (89).

L'art. 10 des Instructions complémentaires du 25 juillet

(87) Vercken, *op. cit.*, p. 146.

(88) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 175.

(89) Voir ci-dessus p. 22.

1870 aux officiers commandant le flotte française portait : « Lorsque le navire à saisir est un paquebot chargé d'un service postal, et ayant à bord un commissaire du Gouvernement dont il porte le pavillon, on peut se contenter de la déclaration de cet agent relativement à la nature des dépêches » (90).

L'art. 10 des Instructions du Gouvernement espagnol du 24 avril 1898 exempte de capture pour transport de dépêches tout bâtiment « appartenant à une ligne postale maritime », à condition que la correspondance « se trouve dans les valises, malles ou paquets servant à transporter la correspondance publique, en sorte que le capitaine puisse en ignorer le contenu » (91). La même exemption est prévue par les Instructions américaines du 20 juin 1898 (92), et par le Code Naval américain du 27 juin 1900, art. 20 (93).

De même l'art. 34 du règlement des prises japonais du 7 mars 1904 déclare : « Dans le cas où l'on exerce des visites et des recherches dans les paquebots-poste d'un pays neutre, lorsque les fonctionnaires compétents des postes qui s'y trouveront feront le serment par écrit qu'aucune dépêche de contrebande n'est dans les valises postales, on ne pourra exercer de recherches dans lesdites valises, à moins de graves soupçons » (94).

Ainsi, dès la fin du XIX^e siècle, la nécessité de la protection de la correspondance postale était comprise par tous. D'où l'émotion que souleva, pendant la guerre du Transvaal, la capture du paquebot-poste allemand « *General* » par un croiseur britannique. Quelques années plus tard, en 1904, l'affaire du « *Prinz Heinrich* » souleva des protestations identiques ; ce paquebot-poste allemand avait été arrêté en Mer Rouge par le croiseur russe « *Smolens* » ; 31 sacs de correspondance et 24 caisses de colis-postaux furent saisis sur le « *Prinz Heinrich* », que le « *Smolensk* » laissa ensuite poursuivre sa route. La plupart de ces sacs furent d'ailleurs renvoyés peu après.

En 1904 également, le croiseur russe « *Terek* » coula le paquebot anglais « *Skhona* » malgré son caractère de malle-poste Rangoon-Yokohama (95).

L'émotion soulevée chez les neutres par ces incidents amena

(90) Barboux, *op. cit.*, p. 152.

(91) J.I.P., 1898, p. 531.

(92) R.G.D.I.P., t. IV, documents, p. 14.

(93) J.I.P., 1920, p. 51.

(94) R.G.D.I.P., 1905, p. 617.

(95) Cf. Hémery de Goascaradec, De l'évolution de la notion de contrebande de guerre, Rennes, 1910.

les Puissances réunies à la deuxième conférence de La Haye à s'occuper sérieusement de cette question de la protection de la correspondance postale sur mer en temps de guerre. Ainsi fut donc élaboré, sur l'initiative de la délégation allemande, présidée par M. Kriege, le chapitre premier de la convention XI de La Haye du 18 octobre 1907, dont voici le texte :

ARTICLE PREMIER. — « La correspondance postale des neutres ou des belligérants, quelque soit son caractère officiel ou privé, trouvée en mer sur un navire neutre ou ennemi, est inviolable. S'il y a saisie du navire, elle est expédiée avec le moins de retard possible par le capteur ».

ART. 2. — « L'inviolabilité de la correspondance postale ne soustrait pas les paquebots-poste neutres aux lois et coutumes de la guerre sur mer concernant les navires de commerce neutres en général. Toutefois, la visite n'en doit être effectuée qu'en cas de nécessité, avec tous les ménagements et toute la sécurité possibles. » (96).

Des règles analogues devaient par la suite être reproduites dans le Manuel d'Oxford de 1913 et dans les principales instructions maritimes qui ont suivi.

Au cours des discussions précédant l'élaboration de la convention du 18 octobre 1907, il avait été formellement spécifié :

a) que l'inviolabilité de la correspondance postale à bord des paquebots-poste ne devait en aucun cas entraîner l'inviolabilité de ces derniers, qui restaient sujets à capture.

b) que les colis-postaux étaient formellement exclus du traitement privilégié accordé à cette correspondance (97).

Mais une convention ne peut pas tout prévoir ni tout préciser : certaines questions devaient encore se poser dans la pratique à propos de l'immunité des paquebots-poste ; ces questions se sont notamment posées pendant la guerre de 1914, comme nous le verrons par la suite.

En effet, remarque Albéric Rolin, il est difficile de concilier les règles interdisant le transport de dépêches officielles non diplomatiques avec l'art. premier de la XI^e convention de La Haye ; en pratique, cet article fait échec à la sanction de l'assistance hostile par transport de dépêches ; « Un paquebot-poste

(96) Livre jaune de la 2^e conférence de la Haye, p. 244-245.

(97) A. et D. de la 2^e conférence de la Haye, t. III, 3^e commission, p. 1122.

neutre a parfaitement le droit de transporter la correspondance même officielle des belligérants ; en principe, elle est inviolable » (98).

§ 4. — LA TRANSMISSION PAR T. S. F. DE DÉPÊCHES INTERDITES.

Il y a deux moyens de se livrer à une assistance hostile par transport de dépêches officielles des belligérants : le navire neutre coupable peut les transporter matériellement, d'un point à un autre, comme nous l'avons vu ci-dessus ; mais il peut aussi les transmettre par les appareils de T. S. F. dont il est muni. Dans l'un et l'autre cas, il y a violation du devoir d'abstention des neutres.

On peut considérer qu'il y a également assistance hostile, lorsque la transmission des messages illicites a lieu par câble sous-marin ; mais dans ce cas l'acte coupable n'est pas commis, sur un navire, mais sur terre ; cette question intéresse donc moins directement le droit maritime, aussi nous ne l'envisagerons pas.

Pour en revenir au cas du bâtiment qui transmet par T.S.F. une dépêche officielle destinée à un belligérant, il y a certainement alors assistance hostile ; mais la difficulté réside dans la sanction de cette assistance ; lorsqu'il y a transport matériel de correspondance, le belligérant lésé peut saisir la correspondance et capturer le bateau ; il est certain que le message n'arrivera pas à destination ; mais que faire en cas de radio-transmission ? On ne peut tout de même pas empêcher les navires neutres d'avoir des postes émetteurs à bord ; s'ils s'en servent contrairement aux lois de la neutralité, l'Etat lésé aura le droit de sévir en confisquant le poste et même le bâtiment coupable, mais la communication n'en aura pas moins été transmise.

La sanction devient encore plus illusoire si la radio-transmission a été opérée non plus par un navire neutre, mais par une station radio-télégraphique côtière appartenant à une société ou un Etat neutre. Aussi l'art. 8 de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 a-t-il spécifié à la demande de la délégation britannique : « la liberté pour une Puissance de transmettre des dépêches au moyen de ses fils télégraphiques sur

(98) Rolin, *Le droit moderne de la guerre*, Bruxelles, 1921, t. III, p. 430-431.

terre, ou de câbles sous-marins, ou de ses appareils radio-télégraphiques, n'implique pas la faculté d'en user ou d'en permettre l'usage pour prêter une assistance manifeste à l'un des belligérants » (99).

Le problème des radio-communications par les neutres se posa nettement pour la première fois lors de la guerre russo-japonaise de 1904.

Au début des hostilités, le correspondant du « Times » en Extrême-Orient, Mr. David Fraser, affrêta un navire à vapeur, le « *Haïmun* » ; il fit installer la T.S.F. à bord, puis se mit à croiser devant Port-Arthur, tout en restant en communication avec Wei-Hai-Wei, où le « Times » possédait une autre station de T. S. F. Ainsi Londres obtenait ensuite par câblogrammes des dépêches toutes fraîches. Après le combat du 9 avril 1904, le lieutenant-gouverneur russe Alexeieff, qui avait eu vent de la chose, fit paraître la note suivante (décret des 2-15 avril 1904) : « Dans le cas où l'on rencontrerait, à proximité des rivages du Kouang Toung ou dans le rayon d'action des forces maritimes russes, des vapeurs neutres ayant à bord des correspondants munis d'appareils perfectionnés non prévus par les conventions existantes et *au moyen desquels ils transmettent* des renseignements à l'ennemi, ces correspondants seront considérés comme espions, et les vapeurs munis de T. S. F. pourront être arrêtés, et seront considérés comme prises de guerre ». Notons que le texte anglais primitif portait « au moyen desquels ils peuvent transmettre », au lieu de « ils transmettent », d'où des protestations britanniques. Quoi qu'il en soit l'amiral russe justifiait ces mesures en faisant observer que le correspondant de guerre du *Times* transmettait régulièrement à Tché-Fou des informations sur les mouvements de l'escadre à Port-Arthur ; naturellement les forces de blocus profitaient de ces informations (100).

La note rédigée par Alexeieff souleva une émotion considérable, car jusqu'alors la T. S. F. n'avait jamais été utilisée dans les hostilités. Mais on ne tarda pas à comprendre qu'elle répondait à des nécessités pratiques. En admettant que les renseignements radio transmis soient uniquement destinés à la presse, il est possible qu'un des belligérants les intercepte et en fasse son profit. D'autre part l'émission par des neutres dans le voisinage d'une escadre belligérante peut troubler les communications entre les différentes unités.

(99) A. et D. de la 2^e conférence de la Haye, t. III, p. 56.

(100) Bon, La guerre russo-japonaise et la neutralité, Montpellier, 1909.

Rey, La guerre russo-japonaise et la T.S.F., R.G.D.I.P., 1910, p. 88 et s.

Il est cependant une disposition de la note russe qui ne se justifiait guère : c'est celle qui traite comme espions les individus rebelles à ses dispositions ; nous retrouverons cette question de l'espionnage au chapitre suivant, sous la rubrique « services d'information » (101).

Dans sa session de Gand de 1906, l'Institut de Droit International s'est occupé du problème des radio-communications ; d'après un rapport de M. Fauchille, il a élaboré un règlement sur la T. S. F. en temps de guerre comme en temps de paix, qui déclare :

ART. 6. — « Sur la haute mer, dans la zone qui correspond à la sphère d'action de leurs opérations militaires, les belligérants peuvent empêcher les émissions d'ondes, même par un sujet neutre ».

ART. 7., alinéa 3. — « Les navires et les ballons neutres qui, par leurs communications avec l'ennemi, peuvent être considérés comme s'étant mis à son service pourront être confisqués ainsi que leurs dépêches et leurs appareils. Les sujets, navires et ballons neutres, s'il n'est pas établi que leur correspondance était destinée à fournir à l'adversaire des renseignements relatifs à la conduite des hostilités, pourront être écartés de la zone d'opérations. et leurs appareils saisis et séquestrés ».

ART. 10. — « Toute interdiction de communications par T. S. F. formulée par les belligérants doit être immédiatement notifiée par eux aux gouvernements neutres » (102).

Une solution analogue fut proposée en vain par la délégation anglaise à la Conférence de La Haye de 1907.

En résumé, les belligérants peuvent interdire les communications radio-télégraphiques dans un rayon déterminé autour d'eux, sous peine de sanctions variant suivant la gravité des cas : expulsion du théâtre des hostilités, confiscation des appareils émetteurs, capture du navire.

(101) Voir ci-dessous p. 71.

(102) A.I.D.I., t. XXI, p. 84 et s.

SECTION IV

Les sanctions de l'Assistance hostile indirecte

Certains auteurs distinguent les sanctions préventives, qui auraient pour but d'empêcher l'assistance hostile de s'effectuer, des sanctions répressives, qui la punissent. D'après eux, ces sanctions préventives seraient l'arrêt et la visite des navires neutres par les belligérants. Mais cette distinction paraît artificielle ; en effet, si la visite provoque la découverte à bord de militaires ou de dépêches, il y a par ce fait même assistance hostile, et des sanctions répressives seront prononcées ; si au contraire la visite lave le bâtiment qui en est l'objet de tout soupçon de violation de neutralité, la question des sanctions ne se posera plus.

L'arrêt et la visite ne sauraient guère être considérées comme sanctions préventives que par la crainte qu'elles peuvent inspirer aux neutres. Mais en réalité ce sont plutôt des actes de procédure permettant d'établir la preuve de la culpabilité du navire suspect ou son innocence. Nous nous contenterons donc de l'étude des autres sanctions. Nous procéderons en examinant d'abord leur nature, et ensuite leur application.

§ 1. — NATURE DES SANCTIONS DE L'ASSISTANCE HOSTILE INDIRECTE.

Un navire neutre s'est livré à une assistance hostile indirecte, par transport de militaire ou de dépêches. Quelles conséquences la punition de cet acte va-t-elle entraîner ? Nous examinerons successivement le sort du navire, celui de la cargaison du propriétaire du navire, celui des autres marchandises, le sort des militaires et des dépêches transportées, et celui de l'équipage neutre.

A) *Sort du navire.*

Nous avons vu au cours de notre introduction que la sanction principale de l'assistance hostile est généralement la confiscation du navire, alors que cette confiscation n'est qu'exceptionnellement prononcée en cas de contrebande de guerre.

Comme toute prise doit être jugée, la confiscation du navire coupable ne pourra être prononcée d'une manière définitive que par les tribunaux de prises de l'Etat capteur. Tous les auteurs, à part quelques exceptions comme Dudley Field (103) admettent cette sanction. La confiscation est enfin prévue dans la plupart des Déclarations de Neutralité ou des Instructions navales des Etats, notamment dans celles que nous avons déjà citées (104).

B) *Sort de la cargaison du propriétaire du navire.*

Nous supposerons que cette cargaison ne constitue pas de la contrebande de guerre, auquel cas elle serait, bien entendu, confiscable.

Beaucoup d'auteurs, et la jurisprudence des cours de prises, font suivre à la cargaison innocente du propriétaire du navire le sort du navire. Telle est naturellement la solution du « Manuel des Prises britannique ». Le règlement japonais du 7 mars 1904 déclare, art. 42 : « Seront confisqués les navires qui transportent les personnages de contrebande et les marchandises y chargées qui appartiennent au propriétaire desdits navires » (105).

Certains auteurs, comme Dudley Field, Heffter, Perels et Kleen, désapprouvent ce traitement ; ils n'admettent que la « confiscation des objets illicites, ou qui ont avec la transgression quelque rapport et cela en proportion de la grandeur de la faute » (106).

L'Institut de Droit international, dans son Règlement des Prises maritimes de 1887, § 113, a adopté cette manière de voir (107).

C) *Sort des autres marchandises*

Si les autres marchandises constituent des articles de contrebande de guerre, elles sont confisquées. Mais si elles sont inno-

(103) Dudley-Field, *op. cit.*, art. 863.

(104) Cf. p. 12.

(105) R.G.D.I.P., 1905, p. 618.

(106) Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 475-476.

Cf. Dudley-Field, *op. cit.*, art. 863.

Heffter, *op. cit.*, p. 397.

Perels, *op. cit.*, p. 291.

(107) A.I.D.I., t. IX, p. 241.

centes, ces marchandises restent protégées par la 2^e règle de la Déclaration de Paris du 16 avril 1856 : « le pavillon couvre la marchandise ». Le navire, dans les cas d'assistance hostile indirecte, est toujours considéré comme neutre, malgré sa violation de neutralité ; sa cargaison innocente est donc aussi présumée neutre, même si en fait elle est ennemie.

Nous verrons qu'il ne semblait plus devoir en être de même dans des cas plus graves d'assistance hostile, par exemple celui d'un navire neutre entièrement affrété par un belligérant. La question ne devait être tranchée que par la Déclaration de Londres du 26 février 1909, dans la distinction prévue par les art. 45 et 46.

D) *Sort des militaires et des dépêches transportées*

D'après la doctrine et la pratique internationale, les individus transportés contrairement à la neutralité peuvent toujours être faits prisonniers de guerre par leurs adversaires, et cela même dans les cas où, par suite de la bonne foi du transporteur, le navire ne serait pas saisissable. Quant aux dépêches hostiles, le belligérant lésé peut certainement les confisquer ou les détruire, et en tous cas les empêcher de parvenir à destination.

E) *Sort de l'équipage neutre du navire coupable d'assistance hostile indirecte*

F. de Martens estime que cet équipage doit être fait prisonnier de guerre : la confiscation du navire ne lui paraît pas constituer une peine suffisante (108). Vetzel juge avec raison cette solution bien sévère (109).

D'après l'art. 50 du règlement japonais du 7 mars 1904 sur les prises maritimes : « On ne pourra faire prisonniers de guerre les passagers, le capitaine et l'équipage des navires non ennemis (capturés pour assistance hostile indirecte) » (110).

Par ailleurs, le memorandum russe rédigé en vue de la Conférence Navale de Londres de 1909, admet dans son art. 3 la solution contraire : « Les personnes appartenant à l'équi-

(108) F. de Martens, *Nouvelles causes célèbres du Droit des Gens*, t. III, p. 344.

(109) Vetzel, *op. cit.*

(110) R.G.D.I.P., 1905, p. 619.

page des bâtiments mentionnés à l'art. 1^{er} (services de transport et ingérence dans les faits de guerre) sont reconnus prisonniers de guerre » (111).

Cette opinion se heurte aux théories généralement admises dès avant 1909. Le navire neutre coupable d'assistance hostile indirecte étant considéré comme conservant malgré tout sa qualité de neutre, aucun motif suffisant ne permet d'autoriser l'arrestation de son équipage comme prisonniers de guerre.

§ 2. — CONDITIONS D'APPLICATION DES SANCTIONS DE L'ASSISTANCE HOSTILE INDIRECTE

Pour que les sanctions de l'assistance hostile indirecte puissent être appliquées, il faut que le navire neutre inculpé soit responsable de cette assistance. Mais, pour que cette responsabilité soit mise en jeu, certains auteurs exigeaient avant 1909 qu'il y eût flagrant délit ; quoi qu'il en soit, la responsabilité du navire peut être diminuée ou accrue par certaines circonstances atténuantes ou aggravantes. Nous étudierons donc successivement la question du flagrant délit, et celle des circonstances qui viennent excuser ou accabler le transporteur de militaires ou de dépêches. Nous terminerons par un problème aussi important : celui de savoir qui doit appliquer les sanctions de l'assistance hostile.

A) *La preuve de l'assistance hostile indirecte : la nécessité du flagrant délit*

D'après beaucoup d'auteurs, l'assistance hostile indirecte ne peut être réprimée que si le neutre coupable est pris sur le fait : l'infraction commence au moment où le navire quitte le port d'embarquement des militaires ou des dépêches, et cesse dès le débarquement de ceux-ci (112). M. Paul Fauchille déclare : « La confiscation du navire n'est permise que s'il est pris flagrant délit » (113). C'est ce que dit le décret russe du 24 mai 1877, dans son article 7. Ce n'est que dans des cas d'assistance

(111) Livre bleu britannique de la conférence navale de Londres, p. 106.

(112) Cf. M. Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 283.

(113) P. Fauchille, D.I.P., t. II, § 1588.

hostile particulièrement graves que la condition du flagrant délit ne serait plus nécessaire : par exemple, s'il s'agissait d'un navire affrété totalement par un belligérant pour le transport de ses troupes, l'infraction subsisterait après le débarquement pendant toute la durée de l'affrètement.

A l'encontre de cette première opinion, d'autres auteurs estiment que le flagrant délit n'est pas nécessaire pour que l'assistance hostile indirecte soit punissable ; Lawrence dit notamment : « Un navire ayant transporté des troupes ennemies serait sujet à confiscation tant qu'il resterait au service de l'ennemi, alors même qu'il aurait débarqué les troupes et naviguerait sur lest au moment de sa capture » (114). Hall émet la même opinion (115).

Si beaucoup d'auteurs ne reconnaissent qu'un caractère temporaire au droit de coercition en matière d'assistance hostile indirecte, cela tient à ce que ce droit est uniquement fondé sur la légitime défense ; dans la plupart des cas, le caractère hostile de l'acte est passager ; comme le fait remarquer Hautefeuille (116).

D'ailleurs, si avant 1909 on ne punissait guère que les navires coupables d'assistance hostile pris sur le fait, c'est que sans cela la preuve de l'infraction aurait été trop difficile à faire, mais dans le cas où, en dehors du flagrant délit la violation de neutralité pouvait être démontrée, elle était généralement sanctionnée.

B) *Circonstances atténuantes de la responsabilité du neutre coupable d'assistance hostile indirecte*

Certaines circonstances de fait peuvent venir innocenter le suspendre, par conséquent, l'application des sanctions pour navire transporteur de militaires ou de dépêches illicites, et assistance hostile. Ces excuses sont traditionnellement la bonne foi du transporteur, la contrainte exercée sur lui, et l'ignorance dans laquelle il se trouvait de l'ouverture des hostilités.

1) *Bonne foi*. — Pour que les sanctions de l'assistance hostile indirecte puissent être appliquées, faut-il que le capitaine ou l'armateur aient eu connaissance du caractère hostile des

(114) Lawrence, *op. cit.*, p. 752, § 260. Voir ci-dessus p. 5.

(115) Hall, *op. cit.*, p. 678.

(116) Hautefeuille, *op. cit.*, t. III, p. 233-234.

personnes ou dépêches transportées ? Au contraire, l'ignorance de leur qualité est-elle une excuse pour le transporteur ?

Le « Manuel des Prises britannique » n'admet pas cette excuse, même si le navire se livre à un service régulier de passagers. Ainsi dans l'affaire déjà vue de l'« Orozembo » (117), les armateurs avaient invoqué leur ignorance du caractère militaires des trois Hollandais transportés; la charte-partie était fictive ; elle tendait à montrer que la destination était Macao, alors qu'en réalité c'était Batavia ; le capitaine avait donc pu ignorer que l'« Orozembo » était aussi nettement au service d'un Gouvernement belligérant ; cependant, comme le déclare le jugement de Lord Stowell, dès l'instant que l'« Orozembo » quittait Lisbonne avec ses passagers hollandais, son voyage illicite devenait punissable.

La pratique anglaise semble moins sévère en cas de transport de dépêches. Nous avons vu dans l'affaire du « *Rapide* » (118), que, le capitaine ayant prouvé sa bonne foi, la confiscation n'avait pas été prononcée.

Selon Wheaton (119) et Ortolan (120), la connaissance que pourrait avoir le transporteur du caractère délictueux de l'acte effectué n'est pas nécessaire pour justifier la saisie du navire.

Au contraire, beaucoup d'auteurs admettent que l'ignorance puisse parfois être invoquée comme excuse par le capitaine ou l'armateur, pour empêcher la confiscation de leur bâtiment. M. Paul Fauchille (121) déclare : « Le transport de contrebande par analogie a pour conséquence la saisie des objets ou l'arrestation des individus et, selon les circonstances, la confiscation du navire, si l'armateur ou le capitaine, son représentant, a eu connaissance du véritable état des choses. »

Hautefeuille, Gessner, Perels, Fiore, Hall, Lawrence et Kleen partagent cette opinion (122). L'ignorance du caractère illicite du transport de militaires effectué pourrait notamment être invoquée comme excuse par le capitaine d'un paquebot affecté

(117) Rob. Adm. Rep., t. IV, p. 430. Voir ci-dessus p. 21 et 28.

(118) Voir ci-dessus p. 40.

(119) Wheaton, *op. cit.*, t. II, p. 161-162.

(120) Ortolan, *op. cit.*, t. II, p. 238 et s.

(121) P. Fauchille, D.I.P., t. II, § 1588.

(122) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 166.

Gessner, *op. cit.*, p. 142.

Perels, *op. cit.*, p. 287.

Fiore, *op. cit.*, t. III, p. 514-515.

Hall et Lawrence, cités par Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 292 et 293.

Kleen, *op. cit.*, t. I, § 105.

à un service régulier de passagers ; on ne saurait en effet confisquer un tel navire sous prétexte qu'un de ces passagers est un militaire belligérant, car on ne peut demander au capitaine de se livrer à une telle enquête vis-à-vis de tous ses passagers. C'est l'idée que nous avons exprimée ci-dessus à propos de l'affaire du « *Sidney* » (123).

Hautefeuille va plus loin encore : « Un navire, un paquebot par exemple, est en partance d'un port neutre pour un port appartenant à une des nations en guerre. Des individus appartenant à l'armée du souverain du lieu de destination se présentent isolément et prennent passage à bord de ce bâtiment. Dans cette hypothèse le navire n'aura en réalité commis aucune faute, *alors même que le capitaine connaissait la qualité de ses passagers*, à plus forte raison lorsque le capitaine ignore cette circonstance » (124). Cette opinion est plus que discutable : du moment que le transporteur ne pouvait ignorer la qualité des militaires en question, il y a assistance hostile punissable ; il en est de même s'il a en fait ignoré cette qualité par négligence, alors qu'il aurait dû s'en informer : c'est le cas du capitaine du navire desservant deux ports belligérants qui omettrait de s'enquérir de l'identité de ses passagers.

En cas de doute, la connaissance du caractère délictueux du transport effectué doit se présumer : c'est à l'armateur et au capitaine de prouver leur bonne foi. C'est le principe admis par les tribunaux de Prises. Ainsi le Règlement de Prises japonais du 7 mars 1904 décide, dans son art. 42 : « ...seront confisqués les navires qui transportent les personnes ou les dépêches de contrebande ou les marchandises y chargées qui appartiennent aux propriétaires desdits navires, à moins que le capitaine ne constate l'ignorance du fait, sans qu'il y ait eu faute de sa part » (125).

Un exemple historique illustrant cette question nous est fourni par l'affaire du « *Cagliari* » ; ce vapeur sarde, en juillet 1857, venait de quitter Gênes pour Tunis, lorsqu'une révolte souleva 21 passagers ; le capitaine et l'équipage ayant été maîtrisés, ils mirent le cap sur une île napolitaine, où ils délivrèrent des prisonniers politiques ; de là ils se dirigèrent vers le golfe de Naples, où ils débarquèrent pour provoquer une révolution contre le Gouvernement des Bourbons. Le « *Caglia-*

(123) Voir cf. p. 20.

(124) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 167.

(125) Cité par Nagaoka, La guerre russo-japonaise, R.G.D.I.P., 1905, p. 618.

ri » put enfin reprendre son voyage sous la direction du véritable capitaine ; mais il fut bientôt capturé par un croiseur napolitain, puis traduit devant une Cour des Prises ; celle-ci ordonna la confiscation du navire et la détention du capitaine et de l'équipage, comme s'étant livrés sciemment à des actes de guerre et de piraterie. Protestation du Gouvernement Sarde, alléguant l'ignorance du capitaine quant à la qualité de ses passagers ; cette réclamation fut d'abord repoussée par le Gouvernement Napolitain, ainsi que tout arbitrage. Ce n'est que sur les très vives instances du ministre britannique des Affaires étrangères, Lord Malmesbury, que le roi Ferdinand céda enfin, et fit relâcher navire et équipage (126).

2) *Contrainte exercée sur le transporteur.* — L'exemple du « Cagliari » nous conduit à nous poser une autre question : le capitaine qui a été obligé sous menaces de se livrer à une assistance hostile indirecte, peut-il invoquer l'excuse de la violence subie pour empêcher la confiscation de son navire ?

D'après une première opinion, la contrainte constitue un cas de force majeure, et le neutre qui en a été victime ne peut être rendu juridiquement responsable de la violation des lois de la guerre maritime commise dans ces conditions. Fiore déclare : « On ne saurait accuser de violation de la neutralité un navire qui aurait été contraint par la force majeure d'accomplir un fait qu'il savait illicite et à l'accomplissement duquel il refusait de se prêter » (127). Hübner, Geffcken et Heffter, Gessner, Perels et Hall (128) adoptent cette solution.

D'autres auteurs admettent la doctrine anglaise rigoureuse du « Manuel des Prises », qui condamne tout bâtiment neutre se livrant à des transports de militaires belligérants sans distinguer s'il a agi volontairement ou non. C'est l'opinion de Wheaton, d'Ortolan, de Phillimore, de sir Travers-Twiss (129) ; contrairement à ce que l'on pourrait croire, Hautefeuille (130)

(126) Cité par Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2800.

(127) Fiore, *op. cit.*, t. III, p. 515.

(128) Hübner, *op. cit.*, t. I, p. 194.

Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, p. 396.

Gessner, *op. cit.*, p. 109-110.

Perels, *op. cit.*, p. 291.

Hall, *op. cit.*, p. 675-683.

(129) Wheaton, *op. cit.*, t. II, p. 161.

Ortolan, *op. cit.*, t. II, p. 197-198.

Phillimore, *op. cit.*, t. III, § 274.

Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 309-310.

(130) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 164-165.

partage cette façon de voir ; il estime qu'une nation a le devoir de garantir l'indépendance de sa marine de commerce ; que le belligérant ennemi n'est pas appelé à juger l'intention, mais le fait seul, or si les navires du prétendu neutre agissent directement contre lui et dans l'intérêt de son adversaire, il y a assistance hostile, donc possibilité de confiscation ; le seul recours du propriétaire du navire doit être contre la Puissance belligérante qui l'a contraint à violer sa neutralité.

La pratique internationale nous montre, par exemple, qu'il fut fait usage d'un tel recours dans l'affaire de la « *Hoffnung* » ; il s'agissait d'une galiote suédoise arraisonnée le 4 septembre 1800 par deux vaisseaux de ligne et une frégate britannique, au large de Barcelone ; le capitaine de la « *Hoffnung* », nommé Rudhart, fut contraint sous menace de mort, par le commandant de la flottille britannique, d'embarquer des officiers et des matelots anglais ; puis on l'obligea à amener son navire en rade de Barcelone, où deux frégates espagnoles étaient ancrées ; dans la soirée, celles-ci furent traîtreusement abordées par les Anglais embarqués sur la « *Hoffnung* » et durent se rendre. Le gouvernement espagnol adressa à la Suède une note l'informant qu'il espérait lui voir demander raison à la Grande-Bretagne de l'offense faite à son pavillon, et lui réclamer les vaisseaux espagnols capturés ; sinon, disait cette note, l'Espagne se verrait obligée de « prendre envers le pavillon suédois des mesures de précaution qui mettrait ses rades et ses ports à l'abri d'un abus aussi dangereux et révoltant » (131).

La théorie britannique du « Manuel des Prises », qui n'admet pas la contrainte comme excuse de l'assistance hostile, présente certains avantages qu'indique Lord Stowell : « Si un acte de force exercé par un belligérant sur le navire ou sur la personne d'un neutre doit être regardé comme une justification suffisante de tout acte accompli par lui, contrairement aux devoirs qu'on sait être imposés par le caractère neutre, il n'y a plus lieu de maintenir la défense prescrite par le droit des gens de transporter de la contrebande ou de se livrer à tout autre acte d'hostilité » (132). En effet, l'excuse de la violence serait alors sans cesse invoquée pour couvrir des ententes frauduleuses, très difficiles à prouver.

En vertu de ces principes, lord Stowell prononça en 1802

(131) Cité par de Martens, *Nouvelles causes célèbres du droit des gens*, t. II, p. 189 et s.

(132) Cité par sir Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 309-310.

la condamnation de « *la Caroline* », navire suédois qui avait été employé par le Gouvernement français à transporter des troupes de cavalerie à Alexandrie ; le capitaine avait cependant allégué pour sa défense qu'il y avait été contraint de vive force ; le jugement prononça même la confiscation des traites sur le Gouvernement français remises au capitaine en rémunération des services qu'on l'avait obligé à rendre : Lord Stowell fit observer que c'était là le « *pretium laesae fidei* », et que la Cour des Prises ne pouvait reconnaître d'effet à un contrat illégal (133).

L'art. 3 des Règles japonaises du 7 septembre 1894 déclare :

« Les navires suivants seront saisissables au même titre que les navires ennemis :

1° Navires engagés au service du gouvernement ennemi comme transports, *alors même qu'ils y auraient été contraints...* » (134)

Une théorie intermédiaire entre celle de Fiore, qui admet la contrainte comme excuse de l'assistance hostile, et celle du « Manuel des Prises », qui ne l'admet pas, a été proposée par Kleen ; cette théorie distingue la contrainte morale, résultant de menaces ou de promesses, de la contrainte physique, qui aboutit à enlever de force au neutre la direction du transport pour la remettre à un belligérant ; dans le premier cas, la responsabilité du neutre subsiste, en principe ; dans le deuxième cas, le neutre est déchargé de toute responsabilité ; comme il y a tout de même eu assistance hostile, son navire est saisi, mais cette saisie est provisoire : le navire est rendu dès que son propriétaire arrive à prouver son innocence. Et dans tous les cas, que la responsabilité du transporteur subsiste ou qu'elle soit effacée, un recours est possible contre le belligérant qui a exercé la contrainte (135).

Cette théorie aboutit d'ailleurs en général au même résultat pratique que celle de Hautefeuille et du « Manuel des Prises », car la contrainte exercée sur le transporteur sera souvent très difficile à prouver par ce dernier.

3) *Ignorance de l'état de guerre.* — Une dernière circonstance atténuante de la responsabilité du neutre coupable d'assistance hostile indirecte peut résulter de son ignorance de l'état de guerre. Le code russe des lois de la guerre maritime

(133) Rob. Adm. Rep., t. IV, p. 256 et s.

(134) J.I.P., 1904, p. 285.

(135) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 180.

de 1895, dans son art. 11, ne prononçait la confiscation que s'il n'était pas prouvé que la déclaration de guerre était restée ignorée du capitaine (136).

Cependant Kleen remarque avec raison que si un navire neutre s'est livré à des transports constituant une assistance hostile, c'est peut-être parce qu'il supposait l'ouverture prochaine des hostilités ; dans ce cas, la violation de neutralité doit être punie ; sinon un belligérant futur, prévoyant la rupture prochaine de la paix, pourrait en profiter pour faire participer les neutres à sa mobilisation (137).

La question de l'ignorance de l'état de guerre s'est posée dans l'affaire du « *Kowshing* » déjà étudiée (138). Lorsque ce navire anglais, en juillet 1894, avait quitté Takou pour la Corée, avec à bord des miliciens chinois, les hostilités n'étaient pas engagées entre la Chine et le Japon. La guerre ayant éclaté au cours du voyage le commandant du vapeur japonais « *Nawina* » n'hésita pas, nous l'avons vu, à couler le « *Kowshing* », qui refusait de le suivre : il y avait en effet certainement assistance hostile sanctionnable, car on pouvait reprocher au propriétaire du « *Kowshing* » d'avoir mis trop imprudemment son navire à la disposition d'un futur belligérant.

C) *Circonstances aggravantes de l'assistance hostile indirecte par transport de militaires ou de dépêches*

Certains auteurs estiment que l'affrètement spécial d'un navire neutre en vue d'un transport illicite est une circonstance aggravante de la violation de neutralité à laquelle il se livre, l'affrètement spécial, qui fait passer ce navire neutre au service actif d'un belligérant, lui enlève les droits de son pavillon : il est dénationalisé, il a perdu sa qualité de neutre.

Lord Stowell semble ainsi avoir fait application de cette idée dans l'affaire du « *Friendship* » (139) et celle de l'« *Orozembo* » (140). Il jugeait en effet que, quoique apparemment loués à des particuliers américains dans le premier cas, portugais dans le deuxième, ces navires avaient été respectivement affrétés par les gouvernements français et hollandais

(136) J.I.P., 1904, p. 276.

(137) Kleen, *op. cit.*, t. I, § III.

(138) Cf. p. 15.

(139) Rob. Adm. Rep., t. IV, p. 420. Voir ci-dessus p. 14 et 29.

(140) Rob. Adm. Rep., t. IV, p. 430. Voir ci-dessus p. 21, 28 et 53.

pour transporter des militaires. L'assistance hostile était donc particulièrement nette, et l'on ne devait pas hésiter à prononcer la confiscation, à défaut d'autre sanction plus sévère possible.

Ainsi, dès avant le XIX^e siècle, on se rendait compte que l'affrètement d'un navire neutre à des services de transports d'une Puissance belligérante était une violation de neutralité flagrante, plus grave que le simple transport occasionnel de militaires ou de dépêches. Nous verrons ci-dessous que cette idée s'est développée depuis la conférence de Londres, puisqu'elle a abouti à faire classer ces transports illicites permanents parmi les actes d'assistance hostile directe.

D) *Qui applique les sanctions encourues
pour une assistance hostile ?*

D'après la doctrine et la pratique internationale, c'est au belligérant lésé de réprimer les actes d'assistance hostile, sous le contrôle de ses tribunaux de prises. Cette façon de voir s'explique par quatre raisons :

1) Tant qu'il n'y aura pas une Cour Internationale de Prises universellement compétente et unanimement acceptée, chaque pays belligérant restera le plus apte à juger les violations de neutralité commises à son détriment. On ne saurait envisager, en effet, que trois compétences possibles : ou celle de l'Etat neutre dont dépend le coupable, ou celle de l'Etat belligérant, ou celle d'un juge tiers ; à défaut de ce juge tiers, on ne peut adopter la première solution, car les jugements ainsi rendus ne seraient probablement pas exempts de partialité ; il faut donc adopter la seconde.

2) L'Etat belligérant est également le plus apte, après avoir prononcé la sanction encourue pour l'atteinte portée aux lois de la guerre maritime, à l'appliquer.

Or cette sanction est à la fois une réparation pénale et une réparation civile ; c'est à la fois une punition de l'acte hostile accompli et un dédommagement pécuniaire du préjudice que cet acte a causé à l'un des Etats en guerre ; pour sévir contre cette violation de neutralité et pour en effacer les effets, l'Etat lésé prononce la confiscation du navire coupable ; pour ce faire, il est certainement mieux placé que tout autre.

3) D'autre part, il n'y a pas dans cette répression qu'une idée de justice et de dédommagement ; il y a aussi une idée de butin, notion peut-être primitive, mais cependant très pro-

fonde ; certains auteurs, comme Kleen (141), ont déclaré que c'était anti-juridique ; ce qui semble exagéré, c'est que le profit dont bénéficie le belligérant par l'appropriation du navire fautif soit supérieur au préjudice causé par l'assistance hostile ; mais c'est là une question d'évaluation difficile à réaliser ; seul l'Etat lésé peut s'y livrer, seul il peut savoir à quel point l'acte hostile commis compromet sa sécurité ; c'est un arbitre partial, mais moins partial que l'Etat dont dépend le navire coupable.

4) D'ailleurs, si la confiscation du navire apporte à celui qui la prononce un profit plus grand que le préjudice subi, c'est qu'elle répond à une dernière idée : elle constitue une pression exercée sur le neutre, un exemple destiné à les effrayer, à les empêcher de recommencer ; l'Etat qui saisit le navire peut même avoir l'arrière-pensée de s'attacher les neutres, il veut les pousser une autre fois à ne violer les lois de la guerre qu'à son profit, parce qu'il est le plus fort, parce qu'il n'hésite pas à réprimer sévèrement tout acte hostile à lui-même. Nous verrons plus tard comment cette idée s'est développée pendant la guerre de 1914.

Certains auteurs pensent malgré tout que la nation du navire neutre coupable d'assistance hostile doit elle-même réprimer cet acte (142). Leur théorie a été appliquée dans certaines déclarations d'Etats qui non seulement interdisaient à leurs nationaux toute violation de neutralité, mais même réprimaient ces violations : ainsi la déclaration de neutralité de la France du 6 mai 1877 (143). Cette thèse semble difficile à mettre en application : elle exigerait des gouvernements neutres une surveillance incessante, presque impossible à exercer. Il vaut mieux laisser aux belligérants le soin, le devoir même, de punir les violations de neutralité commises à leur détriment. C'est l'opinion de M. Politis : « La répression des actes interdits aux particuliers aurait dû être assumée par le gouvernement neutre intéressé. Certains l'ont proposé. Mais ils n'ont pas été suivis, parce que l'on a considéré que si les gouvernements s'engageaient dans cette voie, ils assumeraient vis-à-vis des belligérants un nouveau devoir extrêmement lourd : ils auraient à exercer une surveillance continuelle sur la conduite de leurs ressortissants, non seulement sur leur territoire, mais même au delà des frontières ; ils en auraient été responsables vis-à-

(141) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 447.

(142) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 447.

(143) J.I.P., t. IV, p. 285.

vis des belligérants ; ils deviendraient les garants de leurs intérêts contre leurs propres sujets » (144). Aussi la doctrine et la pratique on-elles préféré s'en tenir à la notion de l' « aventure », qui laisse les particuliers neutres libres d'agir à leurs risques et périls (145). Lord Brougham a résumé le débat en ces termes : « Aucune Puissance ne peut effectuer un contrôle assez effectif sur les actions de chacun de ses sujets pour les empêcher de céder aux tentations de gain à distance de son territoire. Aucune Puissance, par conséquent, ne peut être effectivement responsable de la conduite de tous ses sujets en haute mer, et l'on a trouvé plus commode de remettre à la partie lésée par de telles agressions le pouvoir de les réprimer... Des hostilités sans fin résulteraient de tout autre arrangement. Si un gouvernement devait être rendu responsable de chaque acte de ses sujets et si des négociations devaient commencer chaque fois qu'un navire marchand neutre suspecté serait rentré dans un port ennemi, ou bien la neutralité prendrait fin, ou bien les affaires du belligérant et du neutre devraient s'arrêter » (146).

Seuls parmi la doctrine, Hautefeuille, Dudley-Field, Fiore et Holtzendorf semblent avoir adopté la théorie de Kleen souhaitant la répression des violations de neutralité par les Etats neutres eux-mêmes (147). Quant à la pratique internationale, elle était, sauf de très rares exceptions, fixée dans le sens de la répression par les Etats belligérants.

L'art. 7 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, sur les droits et devoirs des neutres en cas de guerre maritime, dispose : « Une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et en général de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte. » (148)

(144) Nicolas Politis, *La neutralité et la Paix*, Paris, 1935, p. 48.

(145) Cf. p. 2.

(146) Cité par Hall, *a treatise on International Law*, § 23, p. 80, note 1.

(147) Hautefeuille, *op. cit.*

Dudley-Field, *op. cit.*, art. 964.

Fiore, *op. cit.*, t. III, p. 460.

De Holtzendorf, *Eléments de D.I.P.*, p. 199.

(148) A. et D. de la 2^e conférence de la Haye, t. III. p. 55.

CHAPITRE II

L'ASSISTANCE HOSTILE DIRECTE, PAR IMMIXTION OU COOPÉRATION AUX HOSTILITÉS

Les cas les plus graves d'assistance hostile peuvent se réaliser sous des formes diverses, que nous classerons en trois sections :

L'assistance hostile par services de ravitaillement des belligérants ;

L'assistance hostile par services d'informations ;

L'assistance hostile par participation directe aux hostilités.

Dans une dernière section, nous examinerons la sanction de tous ces cas d'assistance hostile directe.

SECTION I

L'assistance hostile directe par services de ravitaillement

§ 1. — POSITION DU PROBLÈME

Les guerres maritimes récentes, et en particulier, comme nous le verrons plus loin, la guerre russo-japonaise de 1904, ont montré l'importance du rôle joué par les navires transporteurs. De nos jours, il est indispensable à une escadre de se faire escorter par une véritable flotte de navires non-combattants ; ceux-ci sont employés à transporter des munitions de guerre, du combustible, des vivres, de l'eau ou destinés à effectuer les réparations des avaries survenues en cours de route.

Si sa flotte commerciale ou si sa flotte de guerre non-combattante est insuffisante pour remplir un tel office, un belli-

gérant peut affréter des navires de commerce neutres. C'était d'ailleurs le cas, avant 1914, de toutes les Puissances sauf la Grande-Bretagne : seule la Grande-Bretagne possédait une flotte commerciale assez considérable pour ne pas quémander les services des neutres en temps de guerre ; c'est pourquoi, nous pouvons le noter au passage, la doctrine et la jurisprudence anglaises se sont toujours montrées si sévères vis-à-vis des neutres coupables d'assistance hostile.

Quelle est la situation du navire neutre qui accepte d'être affrété par une Puissance belligérante pour coopérer à ses services de ravitaillement ? Ce navire commet certainement un acte d'assistance hostile des plus graves, qui équivaut presque à une participation directe aux hostilités ; il s'assimile en somme aux navires de guerre du belligérant qu'il assiste.

Comme le remarque Hautefeuille, la violation de neutralité existe dans les services de ravitaillement en raison même de ce service, du moment qu'il y a transport, et quel que soit l'objet de ce transport ; que le navire neutre soit employé à un ravitaillement en vivres, marchandises innocentes, ou en charbon, marchandise de contrebande, il y aura dans l'un et dans l'autre cas assistance hostile par affrètement à un service de ravitaillement (1).

Vercken déclare : « En résumé, du moment qu'un navire neutre se charge, par contrat passé avec un gouvernement belligérant ou ses agents, de transporter des objets quelconques appartenant à ce gouvernement ou à ses fournisseurs avérés (matériel, approvisionnement de toute sorte, etc.) en un point où il apparaît manifestement que ces objets serviront spécialement et immédiatement aux opérations de guerre, il s'incorpore *ipso facto* dans les forces maritimes de ce belligérant, et devient dès lors passible de la saisie et de la confiscation : peu importe du reste qu'il soit armé ou non, qu'il navigue de conserve avec l'escadre ou qu'il ait seulement pour mission d'attendre son arrivée soit en mer, soit dans un port » (2).

L'art. 37 du Règlement japonais du 7 mars 1904 sur les prises maritimes dispose : « On devra saisir les navires suivants, quelle que soit leur nationalité :

« 3) ...les navires qui sont reconnus avoir été équipés pour les besoins militaires du pays ennemi... » (3).

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. III, p. 236.

(2) Vercken, *op. cit.*, p. 178.

(3) R.G.D.I.P., 1905, p. 618.

§ 2. — LES FAITS

Dans la pratique, la question du ravitaillement d'une flotte belligérante par des navires neutres se posa dès 1870 : le gouvernement français s'était lors adressé à des armateurs britanniques pour ravitailler en charbon, dans la mer du Nord, l'escadre de l'amiral Bouët-Willaumetz.

Mais c'est surtout lors de la guerre russo-japonaise de 1904 que le problème fut soulevé. Pendant toute la croisière de la flotte russe de la Baltique, le ravitaillement en charbon fut assuré par des compagnies anglaises et allemandes, dont notamment la Hamburg-Amerika-Linie ; ces compagnies avaient frété leurs navires pour accompagner les Russes, ou aller les attendre, sur ordre télégraphique, en des points déterminés. Ce n'est que grâce à de telles violations de neutralité que l'amiral Rodjestwensky put arriver à conduire ses cinquante vaisseaux pendant 40.000 kilomètres, sans qu'il lui eût été jamais possible de compter sur un relai de charbon en terre ferme (4).

Outre les navires charbonniers, les Russes affrétèrent en 1904-1905 un grand nombre de vapeurs neutres auxquels ils confièrent les missions les plus diverses, comme le navire danois « *Anambu* » et les vapeurs français « *Eridan* » et « *Espérance* » ; ce dernier servit à l'escadre russe, jusqu'à Madagascar, de ravitailleur en vivres, de trésorier, d'éclaireur et d'estafette (5).

§ 3. — L'ANGLETERRE

ET L'ENSEIGNEMENT TIRÉ DE LA GUERRE RUSSO-JAPONAISE

La guerre russo-japonaise a donc montré l'importance des services que peuvent rendre les navires ravitailleurs, et notamment les charbonniers. On s'est aperçu que les Etats qui, comme la Russie, n'avaient pas une marine de commerce considérable, et qui devaient importer du combustible, avaient besoin des neutres à deux points de vue : et pour la fourniture du char-

(4) Gaborit, Questions de neutralité soulevées par la guerre russo-japonaise, p. 340.

(5) Cf. les articles du capitaine de l'« *Espérance* », M. Bouteiller, dans la *Revue de Paris* de mars, avril et mai 1908, cités par Vercken, *op. cit.*, p. 182-183.

bon (nous dirions aujourd'hui du mazout et du gasoil) et pour leur transport.

Or l'Angleterre peut à ce double point de vue se passer des neutres, grâce à l'activité de sa production minière et de son commerce maritime. Pensant qu'un jour elle pourrait être belligérante, elle voulut consolider sa suprématie en empêchant les autres Etats de s'assurer les concours nécessaires. Comme le remarque M. Dupuis (6), il était naturel que le gouvernement britannique proposât de condamner rigoureusement les vaisseaux neutres qui prêteraient aux belligérants une aide aussi directe. D'où la proposition faite à la deuxième conférence de La Haye sur la question des vaisseaux auxiliaires.

§ 4. — LA QUESTION DES NAVIRES AUXILIAIRES A LA CONFÉRENCE DE LA HAYE DE 1907

Le 28 juin 1907, la délégation anglaise, présidée par Lord Reay, déposa à La Haye, à propos de la transformation des navires de commerce en navires de guerre, un projet de définition du terme « vaisseaux de guerre » ; ce projet assimilait aux navires belligérants, sous la dénomination de « vaisseaux auxiliaires », les bâtiments de commerce neutres rendant certains services aux escadres belligérantes.

« Il y a deux catégories de vaisseaux de guerre, disait la délégation britannique, les vaisseaux de combat et les vaisseaux auxiliaires... Sera compris dans le terme « vaisseaux auxiliaires » tout navire marchand, soit belligérant, soit neutre, qui sera employé au transport de marins, de munitions de guerre, combustibles, vivres, eau ou toute espèce de munitions navales, ou qui sera destiné à l'exécution de réparations ou chargé du port de dépêches ou de la transmission d'informations, si le dit navire est obligé de se conformer aux ordres de marche à lui communiqués, soit directement, soit indirectement, par la flotte belligérante. Sera de même compris dans la définition tout navire employé au transport de troupes militaires » (7).

Lord Reay développa les motifs de sa proposition en mon-

(6) Ch. Dupuis, *Le Droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, p. 326.

(7) A. et D. de la 2^e conférence de la Haye, 4^e commission, annexe 2, t. III, p. 1135.

trant l'importance moderne du charbon : sans lui une escadre se trouve dans l'impossibilité d'échapper à l'ennemi ; les navires belligérants ont donc besoin de navires charbonniers escorteurs : « On ne saurait contester que ces vaisseaux charbonniers font partie intégrante d'une flotte belligérante, et que l'ennemi s'efforce toujours de s'en emparer, quel que soit leur pavillon. En effet, supposons qu'une escadre belligérante rencontre des vaisseaux chargés de charbon à destination de l'ennemi, croyez-vous qu'elle hésitera à les saisir comme faisant partie de l'escadre ennemie ? Pour ma part, je ne le crois pas. »

« Des vaisseaux neutres faisant ce service de ravitaillement rendent à l'un des belligérants une assistance hostile que l'adversaire ne saurait reconnaître comme licite, et s'exposent, de ce fait, à toutes les conséquences qui découlent de l'état de belligérant... Il ne s'agit plus dans l'espèce d'une simple entreprise commerciale, mais d'un acte d'ingérence dans les opérations de guerre. »

« Les navires qui font ce service de ravitaillement et qui sont chargés d'exécuter des réparations ou de porter des dépêches, sont directement soumis aux ordres des autorités compétentes du belligérant... Leur caractère belligérant est donc incontestable... Reconnaître la légitimité de leurs actes aurait pour effet de prolonger la guerre et d'étendre le théâtre des hostilités. Nous croyons, Messieurs, que le résultat de l'adoption de notre proposition serait, au contraire, d'accorder une protection plus large aux neutres et de limiter les forces belligérantes aux forces nationales, qui seules, à notre avis, devraient se trouver en présence les unes des autres. » (8)

C'était la première fois, remarquons-le, que l'en employait officiellement l'expression « assistance hostile ». Mais ceci n'empêcha pas la proposition britannique de soulever de vives objections.

La plus grave fut faite par le vice-amiral Jonkheer Roell : L'attribution de la qualité de « vaisseaux auxiliaires » aux navires neutres coupables d'assistance hostile, si elle les assimilait aux vaisseaux de guerre, devait leur conférer tous les droits attachés à ces derniers, comme celui de visite et celui de capture : solution jugée inadmissible par les Anglais eux-mêmes.

Dans la pensée britannique, cette qualification de « vaisseaux auxiliaires » devait entraîner pour ceux qui en étaient

(8) 7^e séance de la 4^e commission, 19 juillet 1907, 2^e conférence de la Paix, p. 847-848, cité par Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 329.

l'objet, non les droits, mais les risques inhérents aux navires de guerre ; elle devait autoriser la capture ou la destruction de ces vaisseaux sans qu'une juridiction de prises pût être appelée à se prononcer. Cette solution, inquiétante pour les neutres, devait soulever une forte opposition ; ainsi que le remarque le délégué des Etats-Unis, le général Horace Porter, la proposition britannique « subsistait en effet la décision ou le caprice d'un sous-officier de la flotte belligérante aux arrêts de la Cour des Prises, et le navire neutre pourra être coulé sur son ordre » (9).

Devant ces résistances, Lord Reay et la délégation britannique déclarèrent renoncer au préambule de leur proposition, qui attribuait la qualité de navire de guerre aux vaisseaux auxiliaires ; ils ne demandaient qu'une égalité de traitement entre les uns et les autres, précisant : « qu'une fois leur service terminé, ils se retrouveraient sous l'empire du droit commun » (10).

Devant des nouvelles objections, soulevées notamment par M. Hagerup, délégué de la Norvège, le baron de Macchio, délégué de l'Autriche-Hongrie, et le baron Marshall de Bieberstein, délégué de l'Allemagne (11), la délégation britannique se décida à retirer complètement sa proposition. « La question de l'assistance hostile, déclara Lord Reay, à la 13^e séance de la 4^e commission, aussi connue sous le nom de « unneutral-service », n'ayant pas été étudiée, ne se trouvant pas au programme de la conférence, nous sommes d'avis que la discussion serait prématurée, et qu'elle pourra être incluse dans le programme d'une conférence ultérieure, après avoir subi un examen sérieux de la part des gouvernements représentés à la conférence » (12).

Il fallut donc attendre la conférence de Londres de décembre 1908-février 1909 pour que la question fut de nouveau agitée.

(9) 72^e séance de la 4^e commission, juillet 1907, 2^e conférence de la Paix, p. 849.

(10) Voir rapport de M. Fromageot, Définition du terme « vaisseau auxiliaire », annexe de la 8^e séance de la 4^e commission, 2^e conférence Internationale de la Paix, p. 862.

(11) *Ibid.*, p. 872 à 880.

(12) A. et D. de la 2^e conférence de la Haye, t. III, p. 917.

SECTION II

L'assistance hostile directe par services d'information

Pour se renseigner sur les intentions de leurs adversaires, les belligérants ont souvent eu tendance à faire appel à la bonne volonté de navires neutres ; ceux-ci, dont on se méfie moins puisqu'ils sont en principe étrangers aux hostilités, peuvent surveiller l'ennemi plus facilement ; ils peuvent s'en approcher de plus près, recueillir certaines informations intéressantes, et les rapporter ensuite au belligérant qu'ils assistent.

Hautefeuille s'élève contre un tel procédé, qu'il qualifie d'espionnage : c'est une violation flagrante de la neutralité, une immixtion directe aux faits de la guerre (-13).

Cependant une distinction s'impose : l'assistance hostile peut être donnée tout à fait incidemment, par un pur hasard qui met un neutre à même de renseigner l'un des belligérants ; c'est le cas du navire qui avait déclaré à Nelson avoir vu l'escadre française de Brueys cinglant vers l'Égypte, ou de celui qui, plus tard, lui indiqua le mouillage de l'escadre de Villeneuve du côté de Gibraltar : d'où les désastres d'Aboukir et de Trafalgar. Fiore considère qu'en de telles circonstances, le navire informateur ne s'est pas mis réellement au service de l'ennemi ; il ne doit donc encourir aucune pénalité (14). Cette opinion reste discutable : le neutre qui donne un renseignement fortuit n'en viole pas moins, théoriquement, son devoir d'abstention ; il doit mesurer l'importance de ses actes et de ses paroles ; la guerre ne le regarde pas, il n'a pas à s'en mêler par des renseignements inconsidérés. C'est là, il faut le reconnaître, une question de fait d'une application délicate.

L'assistance hostile directe par information peut d'autre part être donnée d'une façon continue ; elle constitue alors véritablement un service d'information, dirait Kleen ; c'est le cas de navires neutres qui ont accepté sciemment et volontairement la mission de recueillir pour le compte d'un belligérant des renseignements utiles à la conduite des hostilités. M. Fauchille déclare : « Le fait qu'un navire neutre est employé au service d'un belligérant pour recueillir des informations sur

(13) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 176.

(14) Fiore, *op. cit.*, t. III, p. 617-618.

la défense de ses côtes et les mouvements de la flotte de l'adversaire doit le faire considérer comme prêtant un secours direct au belligérant » (15).

On peut rapprocher l'art. 37 du règlement japonais du 7 mars 1904 : « On devra saisir les navires suivants, quelle que soit leur nationalité :

...5) Les navires reconnus pour avoir fait des reconnaissances ou pour avoir donné des renseignements au profit du pays ennemi, ou avoir tenu une conduite ayant aidé apparemment l'ennemi » (16).

Dans la pratique, la question d'assistance hostile indirecte par services d'information s'est posée à plusieurs reprises dans la guerre russo-japonaise de 1904, notamment dans les affaires de l'« *Industrie* » et du « *Quang-Nam* ».

L'« *Industrie* » était un vapeur allemand, de Hambourg ; il avait été affrété pour trois mois par un américain demeurant à Tché-Fou, M. Bannier. Ce navire avait quitté Shanghai en mars 1905 pour ramasser des renseignements sur la flotte japonaise et les rapporter au gouvernement russe ; mais le 27 mars, il fut capturé par le croiseur nippon « *Kasuga* », à deux milles au sud de l'île Kadock. L'affrèteur de l'« *Industrie* » étant le propriétaire du journal « *Tché-Fou Daily News* », publié sous la protection du gouvernement russe, aucun doute ne pouvait subsister sur la nature de sa mission. La capture de ce navire fut donc reconnue bonne et valable par la Cour des prises japonaise siégeant à Sasebo le 16 décembre 1905 ; le jugement déclare notamment : « C'est un acte d'assistance hostile auquel se livre le neutre qui épie l'un des belligérants et rapporte ces renseignements militaires à l'autre, et le Droit International autorise la capture des vaisseaux employés dans un tel but » (17).

Le navire français « *Quang-Nam* », de Saïgon, était affecté à la ligne Saïgon-Iles Philippines ; sa machine ayant été endommagée dans la traversée de la baie de Komrah via Hong-Kong et Shanghai, il fit route dans le canal Hatto, entre Formose et les îles Pescadores, pour trouver un port ou un autre navire pouvant l'aider à réparer. Mais là, le 16 mai 1905, il fut capturé par le croiseur japonais « *Bingo-Maru* », au nord de l'île Kosei. Le « *Quang-Nam* » fut alors traduit devant la Cour des

(15) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1586.

(16) R.G.D.I.P., 1905, p. 618.

(17) Rapporté par Takahashi, *op. cit.*, p. 734.

Prises japonaise sous l'inculpation de transmission à l'ennemi de renseignements militaires. Il fut prouvé que ce navire n'avait pris à Shanghai aucun fret, si ce n'est 130 tonnes de charbon de Cardiff pour son propre usage, charbon qui provenait sans doute d'un dépôt russe ; d'autre part, la conduite du « Quang-Nam » était pour le moins singulière : pourquoi, si sa chaudière avait réellement été endommagée, était-il remonté vers Formose au lieu de continuer sur Manille ou de revenir à Shanghai ; ces raisons poussèrent les Japonais à juger que le « Quang-Nam » avait été affrété par le gouvernement russe pour reconnaître la défense des îles Formose et Pescadores et les mouvements de l'escadre nippone. En conséquence, le 22 mars 1906, la Cour des Prises de Sasebo déclara bonne et valable la capture du « Quang-Nam » : « Quand un bateau, quoique neutre, est utilisé à la reconnaissance des défenses et des mouvements d'un escadre pour le bénéfice de l'ennemi, comme ce bateau le fit, sa confiscation est permise par le Droit International ». Appel fut interjeté par Motte et Cie, propriétaires du navire, devant la Haute-Cour des Prises japonaise, mais cet appel fut rejeté par un arrêt s'appuyant sur les mêmes considérants que celui de la Cour de Sasebo (18).

Un autre exemple de services d'information, tiré toujours de la guerre russo-japonaise, nous est fourni par le cas du « Fawan ». C'était un navire anglais affrété par deux journalistes américains, MM. Washburn et Little, correspondants du p« Chicago Daily News » ; il était entré le 3 avril 1904 dans le port de Niou-Tchang, occupé par les Russes, qui y avaient proclamé la loi martiale. La visite du navire par les autorités locales révéla la présence à bord de deux Japonais, employés comme domestiques, et soupçonnés d'espionnage ; le « Fawan » fut mis sous séquestre provisoire, en attendant d'être jugé par une Cour de Prises, et les journalistes furent arrêtés ainsi que les domestiques. Sur la demande du gouvernement américain, le gouvernement russe fit cependant remettre en liberté MM. Washburn et Little, accorda la main-levée de la saisie du navire et ordonna enfin de renvoyer les deux Japonais dans leur pays ; mais les autorités russes insistèrent sur le caractère purement gracieux de ces mesures (19).

Le « Fawan » continua d'ailleurs imprudemment à croiser dans la zone des hostilités, et fut de nouveau capturé quelques

(18) Rapporté par Takahashi, *op. cit.*, p. 736-738.

(19) R.G.D.I.P., 1910, p. 87.

mois plus tard par un navire russe au large de Port-Arthur.

Les exemples précédents montrent qu'il faudrait bien se garder d'identifier les services d'information illicites avec les transports de dépêches officielles : dans ce dernier cas, il n'y a pas expédition de dépêches, mais vente par un neutre des renseignements recueillis sur le théâtre des hostilités ; dans le service d'information il y a donc quelque chose de plus que dans le transport de dépêche, il y a d'abord espionnage, ou tout au moins collecte de renseignements, puis il y a ensuite apport de ces renseignements au belligérant qu'ils peuvent intéresser.

Dans le cas cependant où l'information a lieu par radio-transmission, la distinction est moins nette ; un exemple nous en est fourni par l'affaire du «*Haimun*», déjà narrée ci-dessus (20). L'utilisation de la T.S.F. peut en effet faciliter énormément la tâche des neutres qui se livrent à des services d'information. Remarquons cependant que la prétention de l'amiral russe de traiter en espions ceux qui ne se conformeraient pas au décret des 2-15 avril 1904, cité ci-dessus, a paru inadmissible à tous les auteurs. En effet, l'art. 29 du Règlement de La Haye, du 29 juillet 1899, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, décide :

« Ne peut être considéré comme espion que l'individu qui, agissant *clandestinement* ou *sous de faux prétextes*, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone des opérations d'un belligérant, avec l'intention de les communiquer à la partie adverse ». Or dans le cas du «*Haimun*» il n'y avait pas *clandestinité*, car le navire avait été auparavant visité par le croiseur russe «*Bayan*» et par un navire japonais ; et il n'y avait pas *faux prétextes*, puisque ses dépêches étaient chiffrées, et que ses appareils étaient d'un système inconnu des Russes et des Japonais, qui ne pouvaient, paraît-il, recueillir ainsi aucune information (21) :

Avant d'en terminer avec les services d'information, une remarque s'impose : c'est que dans tous les cas précédents, nous voyons apparaître la notion de «*zone de guerre*» : tout neutre trouvé dans cette zone peut être suspecté, il y a presque une présomption d'assistance hostile qui frappe un tel navire. Nous verrons ci-dessous comment cette idée s'est développée au cours de la guerre de 1914, notamment devant les Cours de Prises allemandes.

(20) Cf. p. 46.

(21) Cf. Rey, R.G.D.I.P., 1910, p. 88.

SECTION III

L'assistance hostile directe par participation aux hostilités

Il n'est pas question d'énumérer les façons dont un navire neutre peut prendre une part active aux opérations de guerre : pose ou dragage de mines, rupture de câbles sous-marins, visite de navires neutres, service d'éclairage d'un belligérant, ou même attaque directe de son adversaire, etc... Ces actes sont si variés qu'il est difficile de les citer, et même de les prévoir tous. Mais leurs conséquences, que nous étudierons à la section suivante, sont identiques : le navire coupable est traité non plus en neutre, mais en ennemi.

Certains auteurs se sont demandé si les services de pilotage ne constituent pas non plus, pour celui qui les effectue, un acte d'assistance hostile directe ? Le fait pour un neutre de piloter les navires des belligérants, est considéré par Dudley-Field et Perels comme incompatible avec son devoir d'abstention, sauf bien entendu en cas de détresse ou de relâche forcée (22). Guidés par de semblables considérations, certains Etats ont parfois interdit ou restreint l'utilisation de leurs pilotes dans leurs eaux territoriales : ainsi la Grande-Bretagne, en 1870, par une note du Board of Trade du 6 août 1870 ; le Danemark dans sa déclaration de neutralité du 20 avril 1854, art. 3 (23) et dans celle du 13 février 1904 (24) ; toutefois en 1904 le Danemark, pour éviter tout incident de guerre dans le Grand Belt, en facilita le passage à l'escadre russe, en la guidant par des pilotes autorisés par l'Etat.

La question du pilotage ne se pose plus en matière d'assistance hostile depuis la deuxième conférence de La Haye : L'art 11 de la convention sur les Droits et les Devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime admet qu' « une Puissance neutre peut laisser les navires de guerre des belligérants se servir de ses pilotes brevetés » (25). D'après M. Re-

(22) Dudley-Field, *op. cit.*, art. 967.

Perels, *op. cit.*, p. 266.

(23) De Pistoye et Duverdy, *op. cit.*, t. II, p. 48.

(24) [R.G.D.I.P., 1906, p. 92-103.

(25) A. et D. de la 2^e conférence de la Haye, t. III, p. 469.

nault, l'Etat neutre pourrait même exiger l'utilisation de ses pilotes en certains passages difficiles.

Le pilotage par un neutre d'un navire belligérant n'est donc plus considéré aujourd'hui comme une assistance hostile.

Mais ceci n'empêche pas, nous l'avons dit, que les possibilités de violation de neutralité par participation directe aux hostilités sont considérables. « Les exigences de la guerre sont si nombreuses et si variables, écrit très justement Lawrence, qu'on ne saurait décrire à l'avance tous les modes possibles, pour un vaisseau neutre, de se transformer en un bâtiment de transport au service de l'un ou l'autre belligérant. Le principe de droit est clair. Il défend tout ce qui ressemble à une participation effective à la guerre. L'application de ce principe doit être faite à chaque cas nouveau qui se présente. Parmi les actes qu'il comprend sans aucun doute, nous pouvons mentionner le transport par mer de provisions, de charbon ou de munitions d'un vaisseau belligérant à un autre, et le fait d'éclairer la marche d'une flotte s'avancant pour attaquer » (26). Ainsi Lawrence ne fait pas de distinction ; il ne sépare pas les services de ravitaillement de ceux d'information, ou de la participation directe aux hostilités ; il note simplement que ces actes d'assistance hostile peuvent revêtir des formes variées ; il est inutile de les prévoir toutes : c'est une question de fait.

SECTION IV

Les Sanctions de l'assistance hostile directe

Nous n'examinerons pas les sanctions dites préventives, dont parlent certains auteurs, pour les raisons données ci-dessus (27).

§ 1. — NATURE DE CES SANCTIONS

Tout le monde est d'accord pour reconnaître que le navire coupable d'un acte grave d'assistance hostile, que ce soit par service d'information, de ravitaillement, ou par tout autre pro-

(26) Lawrence, *op. cit.*, s. 282, p. 629. Cité par M. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conf. de la Haye et de Londres*, p. 326.

(27) Cf. p. 48.

cédé, doit être traité non plus comme un neutre, mais comme un belligérant. Le sujet neutre qui laisse le navire dont il est capitaine au propriétaire prendre une part directe aux hostilités, renonce par ce fait même à la protection de son pavillon ; il s'expose à être traité en ennemi par l'adversaire du belligérant qu'il assiste.

A) *Sort du navire*

Le bâtiment coupable est susceptible de confiscation en tant que navire ennemi ; pour cette raison, il peut même être détruit au cours des hostilités (28).

B) *Sort de la cargaison*

La cargaison est en principe de bonne prise. Mais, le navire étant traité comme ennemi et non plus comme neutre, on n'applique plus la deuxième règle de la déclaration de Paris de 1856 ; d'après cette deuxième règle, déjà citée (29), le pavillon couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre ; c'est désormais la troisième règle de la déclaration de Paris que l'on applique : « La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ». La marchandise neutre innocente n'est toujours pas saisissable, tout au moins celle qui n'appartient pas au propriétaire du navire ; mais la marchandise ennemie le devient, car elle n'est plus couverte par le pavillon neutre. Nous pouvons dresser le tableau suivant :

(28) Hübner, *op. cit.*, chap. VIII, p. 110 et s.
Perels, *op. cit.*, p. 268.

(29) Cf. p. 49 et 50.

	Assistance hostile indirecte	Assistance hostile directe
Sort du navire.	Confisqué	Confisqué
Sort de la cargaison innocente :		
a) du propriétaire du navire . . .	Confisquée	Confisquée
b) des affréteurs :		
1) neutre	Libre	Libre
2) ennemie	Libre, couverte par le pavillon	Confisquée
Sort de la cargaison de contrebande de guerre	Confisquée p ^r contrebande de guerre.	

La seule différence entre les sanctions de l'assistance hostile indirecte et celles de l'assistance hostile directe résulte donc en principe seulement dans le sort des marchandises appartenant à l'ennemi trouvées sur le navire neutre coupable.

C) *Sort de l'équipage neutre*

Les hommes trouvés les armes à la main, quelle que soit leur nationalité, doivent être traités en ennemis, ce n'est pas douteux. Mais la question intéressante est de connaître le sort de l'équipage du navire neutre coupable d'un service d'information. D'après Perels, il est permis, après la confiscation du navire, de traiter les hommes de l'équipage comme espions, autant qu'ils ont accepté cette tâche sciemment (30); ceux-ci seraient donc passibles, non seulement de la détention comme prisonniers de guerre, mais même, selon certaines législations, de la peine de mort (31). Il est évident que c'est une question d'espèce.

§ 2. — CONDITIONS D'APPLICATION DE CES SANCTIONS

Il n'y a qu'à se reporter à ce qui a été dit pour l'assistance hostile directe (32). Cependant deux remarques s'exposent :

(30) Perels, *op. cit.*, p. 268.

(31) En France, art. 77 du Code Pénal, art. 206 et 207 du Code Justice Militaire.

(32) Cf. p. 51.

A) Il ne doit pas être nécessaire que le navire coupable ait été pris en flagrant délit pour que sa confiscation puisse être prononcée : du moment que ce navire par un acte d'assistance hostile directe, s'est assimilé à un bâtiment ennemi, il doit conserver ce caractère ; il peut être confisqué même après l'accomplissement de sa mission illicite.

B) Il semble que les circonstances atténuantes de l'assistance hostile, comme la contrainte, la bonne foi ou l'ignorance des hostilités, soient moins facilement accordées à l'intéressé si sa violation de neutralité est très grave.

CHAPITRE III

LA QUESTION DES COMMERCE NOUVEAUX

SECTION I

La règle de 1756 et la doctrine

Chaque Puissance a toujours eu tendance à réserver à ses sujets les bénéfices de la navigation purement nationale ; ainsi depuis longtemps on s'était habitué à interdire aux navires étrangers le « cabotage » (coasting trade), c'est-à-dire la navigation entre les ports du pays et le long de ses côtes.

Lorsque les expéditions coloniales cessèrent d'être des aventures périlleuses pour devenir la source d'un commerce régulier et fructueux, on pensa tout naturellement à leur étendre la prohibition formulée pour le cabotage ; dans la plupart des Etats « l'intercourse coloniale », c'est-à-dire le trafic entre la métropole et ses possessions d'outre-mer, fut réservée aux nationaux comme l'était la navigation côtière.

Cependant, si ce monopole était en temps de paix la source d'un enrichissement exclusif pour le pays, il devenait plutôt embarrassant en temps de guerre ; tout navire national se risquant au large, était menacé de capture ou de destruction ; les communications coloniales et même côtières devenaient très aléatoires d'où l'idée, pour y remédier, d'ouvrir les navigations, jusqu'alors réservées, soit à tous les Etats neutres, soit à l'un d'entre eux seulement.

C'est ce qui fit la France en 1755, pendant la guerre de Sept Ans. Les vaisseaux de guerre et corsaires britanniques rendaient impossible toute relation avec les colonies ; la France se résolut à permettre aux Pays-Bas, à l'exclusion de toute autre nation, de se charger des transports que ses propres navires ne pouvaient

effectuer. Pour user de ce privilège, les vaisseaux hollandais devaient être munis de lettres spéciales d'autorisation.

La Grande-Bretagne, frustrée dans ses espérances, décida de capturer, autant qu'elle le pourrait, les vaisseaux munis de ces lettres d'autorisation ; ses tribunaux de prises déclarèrent de telles captures bonnes et valable, ainsi que celles des cargaisons transportées. A l'appui de cette pratique, et pour essayer de justifier sa conduite, la Grande-Bretagne inventa la règle dite « des commerces nouveaux », où règle de 1756 (*Rule of the War of 1756, Rule of the Seven Year's War*) ; elle présenta cette règle comme un principe incontestable du Droit des Gens ; d'après elle, doit être interdit aux neutres « tout commerce et toute navigation sur territoire belligérant qui, ayant été fermé aux pays étrangers avant le commencement de la guerre, leur est ouvert alors, ou pendant les hostilités ».

Pour soutenir cette règle, l'Angleterre prétendait que la guerre ne saurait rendre possible pour les neutres un commerce qui leur était interdit en temps de paix : la guerre ne devait pas être pour eux une source de profit (1). Enfin la Grande-Bretagne s'appuyait sur ce fait que le privilège n'avait pas été concédé à tous les neutres, mais seulement aux Hollandais : en acceptant de la France des licences pour trafiquer avec ses colonies, ceux-ci devenaient eux-mêmes des « ennemis par adoption » ; en permettant à la France de communiquer avec ses colonies sans aucun risque pour ses navires de commerce, les Hollandais lui procuraient une assistance hostile directe, qui devait les faire assimiler par les Anglais à des belligérants.

Une des premières applications pratiques de la règle de 1756 réside dans le cas de « *Berems v. Rucker* », en 1758 (2) ; on y trouve un dictum de Lord Mansfield d'après lequel un navire neutre trafiquant avec une colonie française pouvait être condamné pour avoir été adopté et neutralisé (francisé) ; un tel navire était par conséquent susceptible de capture comme un navire français.

Ces raisons n'ont pas convaincu la doctrine moderne, qui, presque à l'unanimité, condamne la règle de 1756. Beaucoup d'auteurs la rejettent sans aucune restriction ; ils jugent qu'un belligérant peut à son gré autoriser un ou tous les neutres à pratiquer un commerce maritime qui leur était interdit en

(1) Cf. le discours de Lord Liverpool, Londres, 1757, cité par Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 56, note.

(2) W. Black, t. I, p. 314.

temps de paix. Hautefeuille écrit : « Si un Etat a le droit de prohiber un trafic quelconque dans les limites de sa juridiction, il a également le droit corrélatif d'utiliser tout trafic qu'il juge convenable » (3). Hall lui-même se rallie à cette conception ; il fait observer que les neutres n'ont pas à se préoccuper des raisons qui ont poussé un belligérant à leur ouvrir un commerce jusqu'ici fermé : du moment que les objets de ce commerce sont licites en eux-mêmes, il n'y a pas de violation de neutralité.

Par contre Wheaton et Calvo distinguent le cas dans lequel le commerce jadis monopolisé est ouvert pendant la guerre à tous les neutres, de celui où il n'est ouvert qu'à un seul ; le premier cas serait licite, mais pas le second (4). Conformément à la règle anglaise, Calvo déclare que dans ce second cas, la nation neutre privilégiée s'incorpore dans la marine de l'adversaire.

L'unanimité des publicistes se fait donc malgré tout sur un point : il est hors de doute que lorsque le trafic jadis réservé est ouvert à tous les neutres, la règle de 1756 est insoutenable ; ainsi en 1793 le gouvernement français ouvrit par décret (et non par traité) à tous les neutres ses commerces réservés (cabotage et intercourse coloniale) ; il paraît difficile dans de semblables circonstances de parler encore de *privilege* et de soutenir que toutes les nations neutres se trouvaient de ce fait *adoptées*, incorporées dans la marine française.

Mais dans le cas où le commerce nouveau n'est ouvert qu'à un seul belligérant, la règle de 1756 est-elle soutenable, comme le prétendent Wheaton et Calvo (5) ? Si ce commerce nouveau est inoffensif, s'il n'a pour but aucune violation de neutralité, que ce soit par contrebande de guerre, assistance hostile ou violation de blocus, comment le condamner ? L'application rigoureuse de la règle de 1756 conduit à supprimer tout commerce maritime entre belligérants et neutres. Comme le fait remarquer

(3) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 53. Cité par P. Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1533.

Cf. Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, p. 405.

Gessner, *op. cit.*, p. 272.

Fiore, *op. cit.*, t. III, p. 487.

Bluntschli, *op. cit.*, art. 799.

Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 121.

(4) Hall, *op. cit.*, p. 560.

(5) Wheaton, *op. cit.*, t. II, p. 171.

Calvo, *op. cit.*, t. IV, p. 523.

Geffcken, « se livrer à un commerce inoffensif qu'un des belligérants permet n'est pas un manque d'impartialité, c'est tout aussi peu une immixtion dans les hostilités » (6).

Pour se soustraire à l'application de la règle de 1756, les neutres trouvèrent un subterfuge. Comme leur commerce avec l'Etat belligérant ou avec ses colonies restait théoriquement licite, ils imaginèrent de couper en deux le voyage entre la métropole et ses possessions ; ainsi certains capitaines hollandais eurent l'idée de toucher un port neutre après avoir chargé une cargaison dans un port français et avant de se rendre aux colonies, ou bien inversement en revenant des colonies, et avant de terminer leur voyage en France.

Sir William Scott, pour déjouer cette combinaison, élaborà la fameuse « Théorie de la continuité du voyage », disant qu'on ne devait tenir aucun compte de la division du voyage en deux parties ; le second voyage était en réalité la suite du premier, et durant toute l'opération, considérée comme unique, les navires avaient un caractère hostile ; cependant, estimant que le coupable doit toujours être pris flagrant délit, le célèbre juge de prises tint toujours l'aventure pour inoffensive pendant le voyage vers le port neutre et ne la condamna jamais que dans le trajet vers le port ennemi (7).

SECTION II

La règle de 1756 et les faits

Cette règle des commerces nouveaux, élaborée par la Grande-Bretagne contre la France et la Hollande en 1756, ne fut pas appliquée par elle pendant la guerre de l'Indépendance américaine. Mais elle fut de nouveau appliquée et même développée contre la France lors des guerres de la Révolution et de l'Empire ; c'est en effet alors qu'elle fut étendue au cas où le commerce nouveau est ouvert non pas seulement à un seul Etat, par traité, mais à tous les neutres, par décret.

(6) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, s. 166, note 3.

(7) Cf. Ch. Dupuis, *Le Droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, p. 151, et Bonfils-Fauchille, *D.I.P.*, t. II, n° 1534.

C'est ce que nous montre l'histoire de « *l'Immanuel* ». En 1799, lors de la guerre franco-britannique, le navire « Immanuel », de Hambourg, allait de ce port à Saint-Domingue; entre temps il avait touché Bordeaux, où il avait vendu une partie de la cargaison, chargée à Hambourg, et pris d'autre marchandises pour Saint-Domingue. Après cette escale, il fut capturé par un croiseur anglais. Devant la Cour des prises britannique se posa donc la question de savoir si la propriété neutre engagée dans un commerce direct avec l'ennemi et ses colonies était confiscable en telles circonstances. Le jugement de Sir William Scott reconnut que la liberté commerciale des neutres devait être respectée en temps de guerre maritime, du moment qu'il n'y avait pas violation de neutralité. Mais c'était une chose tout à fait différente pour un neutre de se livrer à un commerce nouveau, qu'il n'avait pas l'habitude d'effectuer en temps de paix; ce commerce n'avait pu être obtenu, en fait, que grâce au succès d'un belligérant sur l'autre, et aux dépens de ce belligérant, favorisé par les armes. Le savant juge exprima l'opinion que l'intercourse coloniale avait précisément le caractère d'un tel commerce car elle était généralement monopolisée par la métropole. On ne pouvait considérer comme un droit des neutres de s'immiscer dans un trafic qui leur avait été auparavant uniformément fermé, et qui ne leur était désormais ouvert que sous la pression de la guerre, non par la volonté de cet Etat, mais par pure nécessité. Dans le cas présent, la possibilité offerte aux neutres par la France de se livrer à l'intercourse avec ses colonies était une mesure résultant non des conseils français, mais de la pression anglaise. En vertu de ces considérations, les marchandises chargées à Bordeaux furent condamnées; quant au navire qui appartenait aux mêmes propriétaires que cette cargaison, il fut cependant relâché, mais sans dommages-intérêts. Les marchandises chargées à Hambourg furent aussi restituées (8).

A l'inverse de la pratique anglaise, la pratique française s'est toujours montrée hostile à l'application de la règle des commerces nouveaux, même lorsque ç'aurait été son intérêt; ainsi la France ne protesta pas lorsque en 1801, poussée par la famine, l'Angleterre ouvrit aux navires neutres chargés de blé ses ports jusque là fermés aux céréales étrangères.

Pendant la guerre de Crimée, la France continuait à ne pas

(8) Rob. Adm. Rep., t. II, p. 186.
Cobbett, *op. cit.*, p. 330.

appliquer la règle de 1756, mais la Grande-Bretagne se refusait à l'imiter. Se rendant compte des obstacles que les deux marines alliées allaient rencontrer en adoptant des théories différentes, elle finit cependant par se rallier à la pratique française : l'ordre en Conseil du 15 avril 1854 suspendit l'application de la règle de 1756.

Aujourd'hui, où le monopole national n'existe plus pour l'intercourse Coloniale, mais seulement pour le cabotage et la navigation entre la France et l'Algérie, la question semble à première vue, se poser avec moins d'acuité. Certains auteurs pensent avec M. Fauchille que l'adhésion de l'Angleterre à la déclaration de Paris du 16 avril 1856 faisant libre la marchandise ennemie sous pavillon neutre rendra difficile son retour à la règle de la guerre de Sept Ans ; cependant il faut noter que, pendant la Révolution Française, le fait que des marchandises étaient neutres n'a pas empêché la Grande-Bretagne de les confisquer comme transportées lors d'un commerce nouveau. En supposant que, lors d'une prochaine guerre, nous ne puissions conserver nos relations avec l'Afrique du Nord que par l'intermédiaire de bateaux neutres, nos ennemis s'embarasseraient-ils de telles subtilités ; n'essaieraient-ils pas au contraire de couper ces relations, en invoquant au besoin, pour se justifier d'une atteinte portée à la neutralité, la règle anglaise de 1756 ?

DEUXIÈME PARTIE

LA CODIFICATION DE L'ASSISTANCE HOSTILE DANS LA DÉCLARATION DE LONDRES DU 26 FÉVRIER 1909

CHAPITRE PREMIER

L'ÉLABORATION DE LA CODIFICATION DE L'ASSISTANCE HOSTILE

L'échec de la proposition anglaise relative aux navires auxiliaires, à la deuxième conférence de La Haye avait tout au moins abouti à montrer la nécessité d'une étude internationale de cette question. Malgré cet échec, les délégués de la Grande Bretagne n'avaient pas perdu tout espoir de voir leur conception triompher ; aussi déposèrent-ils de nouvelles propositions l'année suivante à la conférence navale de Londres, dont leur gouvernement avait eu l'initiative. Pensant que les délégués des autres Puissances avaient peut-être été pris au dépourvu à La Haye par leur suggestion, ils espéraient qu'un examen sérieux et réfléchi du programme proposé rallierait tous les suffrages à la doctrine britannique traditionnelle : la condamnation de tout acte d'assistance hostile, pour empêcher les neutres de

(1) Cf. p. 72.

secourir les belligérants possibles (la Grande-Bretagne, comme nous l'avons vu (1), se suffisant à elle-même). Le projet de définition des « navires auxiliaires » n'était qu'un moyen d'arriver à ce résultat. Nous allons voir que les propositions anglaises à la conférence navale de Londres de décembre 1908-février 1909 poursuivaient la même idée.

SECTION I

Les propositions anglaises

Dans ses instructions à la délégation britannique, Sir Edward Grey commença par rappeler les intentions de son gouvernement à la deuxième conférence de La Haye ; puis il prit soin d'indiquer le terrain nouveau sur lequel l'accord pourrait se faire (2). « Le gouvernement de sa Majesté, dit-il, est tout prêt à accepter toute règle qui priverait effectivement du droit de réclamer le traitement dû aux neutres tout navire mis entièrement ou spécialement au service de l'ennemi. Une solution pratique pourrait peut-être être trouvée dans l'assimilation de tels navires aux navires marchands de l'ennemi » (3).

Mais il n'est pas nécessaire, pour qu'un navire soit coupable d'assistance hostile, qu'il soit mis « entièrement ou spécialement au service de l'ennemi ». Aussi, après étude des mémorandums des Puissances, le gouvernement britannique suggéra les bases de discussion suivantes :

1) sont passibles de capture comme un navire coupable de transport de contrebande de guerre, les navires de commerce neutres transportant des militaires, agents ou valises diplomatiques ennemis, sans que ce transport constitue le but spécial du voyage.

2) les navires de commerce neutres « entièrement » ou « spécialement » au service du belligérant ennemi sont passibles du même traitement qu'ils subiraient s'ils étaient navires de commerce ennemis (4).

(2) Cf. Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 333, n° 178.

(3) Correspondence and documents respecting the international naval conference held in London, déc. 1908 — fév. 1909, p. 90.

(4) Proceedings of the international naval conference, p. 107 — bases de discussion, n°s 33 et 34.

« Mais en aucun cas actuellement, reconnaissait le gouvernement britannique et sans préjuger de la valeur des propositions de règles conventionnelles nouvelles, il ne paraît pas qu'on reconnaisse comme acquise, à un égard, l'assimilation du navire rendant une assistance hostile, quelle qu'elle soit, à un navire de guerre ennemi » (5).

SECTION II

La discussion des propositions anglaises

Le principe d'une distinction suivant la gravité des cas fut admis sans difficulté par les Puissances, de même que le principe de l'assimilation, dans les cas les plus graves, du navire neutre à un navire ennemi. Mais diverses objections furent faites sur certains points plus précis. Tout d'abord la saisie du navire parut à plusieurs délégués comme trop sévère pour le cas d'un militaire ou d'un agent ennemi isolé, ou d'une valise diplomatique, sauf s'il y avait faute certaine et grave du transporteur (6). D'autre part l'assimilation aux navires de commerce ennemis des navires neutres « entièrement ou spécialement au service du belligérant ennemi » fut trouvée trop compréhensible ; comme le remarque M. Kriege, cette formule vague et générale risquait de prêter à des interprétations divergentes (7). « l'affectation spéciale et temporaire à un service déterminé, rapporte M. Dupuis, n'a d'ailleurs pas le même caractère de gravité que l'affectation exclusive intégrale et permanente » (8).

On en arriva donc à distinguer, suivant la gravité de la faute, deux catégories d'actes d'assistance hostile ; les divers cas prévus supposent que la violation de neutralité a été faite en connaissance de cause, mais les différences dans la gravité de la faute justifient des différences dans la sévérité de la sanction.

(5) *Ibid.*, p. 106 et 107.

(6) Observations de M. Kriege, le baron Taube et le vice-amiral Roell à la 4^e séance plénière, 11 déc. 1908, proceedings of the international naval conference, p. 106-107.

(7) *Ibid.*, p. 166.

(8) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 336.

SECTION III

Les résultats obtenus

Les textes sur lesquels on se mit d'accord constituent, en ce qui concerne l'assistance hostile, les articles 45, 46 et 47 de la déclaration de Londres du 26 février 1909 (9). En voici la teneur :

ART. 45. — « Un navire neutre est confisqué, et, d'une manière générale, passible du traitement que subirait un navire neutre sujet à confiscation pour contrebande de guerre :

1) Lorsqu'il voyage *spécialement* en vue du transport de passagers individuels *incorporés* dans la force armée de l'ennemi, ou en vue de la transmission de nouvelles dans l'intérêt de de l'ennemi.

2) Lorsque, à la connaissance, soit du propriétaire, soit de celui qui a affrété le navire en totalité, soit du capitaine, il transporte un détachement militaire de l'ennemi, ou une ou plusieurs personnes, qui, pendant le voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi.

Dans les cas visés aux numéros précédents des marchandises appartenant au propriétaire du navire sont également sujettes à confiscation.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas si, lorsque le navire est rencontré en mer, il ignore les hostilités, ou si le capitaine, après avoir appris l'ouverture des hostilités, n'a pu débarquer encore des personnes transportées. Le navire est réputé connaître l'état de guerre lorsqu'il a quitté un port ennemi après l'ouverture des hostilités, ou un port neutre postérieurement à la notification en temps utile de l'ouverture des hostilités à la puissance dont relève ce port ».

ART. 46. — « Un navire neutre est confisqué, et d'une manière générale passible du traitement qu'il subirait s'il était un navire de commerce ennemi :

1) Lorsqu'il prend une part directe aux hostilités.

2) Lorsqu'il se trouve sous les ordres ou le contrôle d'un agent placé à bord par le gouvernement ennemi.

(9) Livre jaune de la conférence de Londres, p. 37 à 40,

3) Lorsqu'il est affrété en totalité par le gouvernement ennemi.

4) Lorsqu'il est actuellement et exclusivement affecté soit au transport de troupes ennemies, soit à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi.

Dans les cas visés par le présent article, les marchandises appartenant au propriétaire du navire sont également sujettes à confiscation. »

ART. 47. — « Tout individu incorporé dans la force armée de l'ennemi et qui sera trouvé à bord d'un navire de commerce neutre pourra être fait prisonnier de guerre quand bien même il n'y aurait pas lieu de saisir le navire. »

SECTION IV

Appréciation sommaire

Au premier abord, la distinction prévue par les articles 45 et 46 de la déclaration de Londres paraît un peu artificielle ; il semble, et l'expérience l'a montré au cours de la guerre de 1914, qu'un navire puisse dans certaines circonstances tomber simultanément sous le coup de ces deux textes. Mieux aurait valu, estime Jean Gaigneron Jollimon de Marolles (10), reprendre la distinction traditionnelle entre transport de militaires, de dépêches, etc.

Cependant la classification de la déclaration du 26 février 1909 offre le mérite de reposer sur la gravité plus ou moins grande des cas d'assistance hostile ; elle distingue les actes d'assistance hostile indirecte ou légère, prévus par l'art. 45, des actes d'assistance hostile directe ou grave, prévus par l'art. 46 : c'est le plan que nous avons nous-même adopté au cours de notre étude de la conception traditionnelle de l' « unneutral service ». D'autre part, si la distinction entre transport de militaires, de dépêches, services de ravitaillement, etc... n'apparaît pas immédiatement dans le texte des art. 45 et 46, on peut néanmoins l'y retrouver. Voici en effet les actes prévus par ce texte :

(10) Jean Gaigneron Jollimon de Marolles, *op. cit.*, p. 24 et 25.

1) Assistance hostile indirecte, art. 45.

A) Transport de personnes :

a) Transport des passagers individuels incorporés dans la force armée de l'ennemi, par un navire neutre voyageant spécialement dans ce but (art. 45, 1^{er} alinéa).

b) Transport d'un belligérant militaire ennemi lorsque le propriétaire ou le capitaine ou celui qui a affrété le navire en totalité a connaissance de la qualité de ce passager (art. 45, 2^e alinéa).

c) transport dans les mêmes conditions de une ou plusieurs personnes qui, pendant le voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi (art. 45, 2^e alinéa).

B) Transport de dépêches : transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi lorsque le navire voyage spécialement dans ce but (art. 45, 1^{er} alinéa).

Sanction de ces actes d'assistance hostile indirecte : confiscation du navire comme navire neutre coupable de contrebande de guerre, et des marchandises du propriétaire du navire (art. 45, § 1 et § 4).

Excuses possibles : ignorance de l'état de guerre, ou impossibilité de débarquer des passagers depuis l'ouverture des hostilités (art. 45, § 5).

Un navire est réputé connaître l'état de guerre lorsqu'il a quitté un port ennemi après l'ouverture des hostilités ou un port neutre postérieurement à la notification en temps utile de cette situation à la puissance dont relève le port (art. 45, § 5).

2) Assistance hostile directe. Art. 46.

A) Services de ravitaillement :

a) navire sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent placé à bord par le gouvernement ennemi (art. 46, 4^e alinéa).

b) navire affrété en totalité par le gouvernement ennemi (art. 46, 3^e alinéa).

c) navire actuellement et exclusivement affecté au transport de troupes ennemies (art. 46, 4^e alinéa).

B) Services d'information : navire actuellement et exclusivement affecté à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi (art. 46, 4^e alinéa).

C) Participation directe aux hostilités, art. 46, 1^{er} alinéa).

Sanctions de ces actes d'assistance hostile directe : confiscation du navire comme navire de commerce ennemi, et des marchandises appartenant au propriétaire du navire. Art. 46, §1 et § 6.

Les cas d'assistance hostile prévus par la déclaration de Londres sont donc analogues à ceux que nous avons étudiés jusqu'ici ; ils peuvent être classés de la même façon. Nous allons les examiner plus attentivement suivant le plan que nous venons d'esquisser.

CHAPITRE II

L'ASSISTANCE HOSTILE INDIRECTE D'APRÈS L'ARTICLE 45 DE LA DÉCLARATION DE LONDRES

SECTION I

L'assistance hostile indirecte par transport de personnes

Comme nous venons de le voir, l'art. 45 interdit en somme aux navires neutres :

- a) de transporter spécialement des passagers individuels incorporés (art. 45, 1^{er} alinéa).
- b) de transporter sciemment un détachement militaire (art. 45, 2^e alinéa).
- c) de transporter sciemment des personnes qui lors du voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi (art. 45, 2^e alinéa).

Nous examinerons successivement ces trois cas.

§ I. — LE TRANSPORT DE PASSAGERS INDIVIDUELS INCORPORÉS.

D'après l'art. 45, 1^{er} al., il faut pour qu'il y ait assistance hostile punissable, qu'il y ait « voyage spécial en vue du transport de passagers individuels incorporés dans la force armée de l'ennemi ». Cette formule exige des explications sur deux expressions qui peuvent prêter à discussion : qu'entend-on par « voyage spécial », et par « passagers individuels incorporés » ?

A) *La nécessité d'un « voyage spécial ».*

Le navire coupable de violer sa neutralité en transportant des passagers individuels incorporés dans les forces armées belligérantes doit, pour être puni, voyager spécialement en vue de ce transport ; ceci suppose « ou bien que le navire s'est détourné de sa route, ou bien qu'il a relâché dans un port où il ne s'arrête pas ordinairement, pour effectuer le transport en question » (1). En pareil cas en effet, remarque M. Dupuis (2), « la participation voulu à l'acte hostile est certaine ; il y a de la part du navire, ou complicité évidente, ou tout au moins imprudence assez grave pour exclure toute excuse fondée sur l'ignorance et la bonne foi. Un bâtiment n'a pas le droit, en temps de guerre, de se détourner de sa route ou de faire une relâche exceptionnelle pour prendre des passagers (ou des dépêches). Au contraire un navire ne peut être rendu responsable du caractère des passagers (ou des lettres) qu'il prend à bord dans son service normal. Le capitaine d'un paquebot affecté au transport régulier des personnes ne saurait être astreint à prendre des renseignements sur chacun des voyageurs qui prennent place sur son bâtiment ».

B) *Le caractère militaire :
l'expression « passagers incorporés »*

Il ne peut y avoir assistance hostile pour transport spécial de passagers individuels que, dit l'art. 45, si ces passagers individuels sont « incorporés dans la force armée de l'ennemi ». Que faut-il entendre par cette expression ? Désigne-t-elle seulement les personnes qui, « appelées à servir en vertu de la loi de leur pays, ont effectivement rejoint le corps dont elles doivent faire partie » (3), ou désigne-t-elle également « les recrues et les réservistes en route pour leur pays ? » (4) C'est la question des recrues et des réservistes déjà étudiée ci-dessus (5), qui de-

(1) Rapport général, Proceedings of the Int. naval conf. held in London, p. 363.

(2) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 338.

(3) Rapport général, *Ibid.*, p. 363.

(4) Résumé de la 6^e séance de la commission, p. 192.

(5) Cf. p. 17 et 19.

vait fatalement se poser à la conférence de Londres ; de fait, il y eût quelques hésitations. L'opinion qui l'emporta est la suivante : doivent seules considérées comme incorporées les personnes « enrôlées dans les cadres de l'armée et soumises aux lois et à la discipline militaires » (6), c'est-à-dire les personnes ayant rejoint leurs corps. Seules les personnes peuvent être considérées comme « faisant déjà partie de l'armée ennemie et comme susceptibles, en conséquence, d'être faites prisonniers de guerre ». Le résumé de la 6^e séance ajoute, pour justifier cette colution : « Si l'on voulait aller plus loin et soumettre au droit de la contrebande par analogie toutes les personnes obligées à faire un service militaire d'après la loi de leur pays, on empêcherait presque tout sujet mâle d'un Etat où le service militaire est obligatoire de faire voyage à bord d'un navire neutre » (7). Il pourrait être difficile et souvent impossible de distinguer, « sans des mesures vexatoires que les gouvernements neutres n'accepteraient pas, entre les passagers d'un navire, ceux qui sont tenus d'un service militaire et ceux qui voyagent pour y satisfaire » (8).

En résumé le transport de passagers individuels par un navire neutre ne constitue une assistance hostile que si ce navire effectue un voyage spécial, anormal, et que si ces passagers individuels sont des militaires ayant déjà rejoint leurs corps. Mais comme le spécifie l'art. 47 de la déclaration, et comme nous le verrons par la suite, même dans le cas où le bâtiment n'est pas confiscable pour violation de neutralité, les passagers incorporés pourront cependant être faits prisonniers de guerre.

§ 2. — LE TRANSPORT, EN TOUTE CONNAISSANCE DE CAUSE, D'UN DÉTACHEMENT MILITAIRE DE L'ENNEMI

Dans le cas de passagers individuels incorporés, il n'y a assistance hostile, nous l'avons vu, que lorsqu'il y a faute certaine du neutre, c'est-à-dire voyage spécial ; dans le cas de transport d'un détachement, remarque M. Dupuis (9), la confiscation du navire n'est encore que la conséquence d'une faute

(6) Résumé de la 6^e séance de la commission, p. 192.

(7) *Ibid.*, p. 192.

(8) Rapport général, *ibid.*, p. 363, cité par M. Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 338.

(9) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 340.

certaine ; il faut que le neutre coupable ait effectué sciemment ce transport illicite.

Si le détachement transporté se compose de marins ou de soldats en uniforme, il n'y a pas de difficulté : le transporteur est certainement coupable de violation de neutralité ; son navire doit être condamné pour assistance hostile.

La question est plus délicate si les soldats ou les marins transportés en détachement sont en costume civil et peuvent être pris pour des passagers ordinaires ; dans ce cas il ne peut y avoir confiscation pour assistance hostile que si le capitaine, ou le propriétaire, ou l'affrèteur du navire, connaissait le véritable caractère de ses passagers ; il devient alors complice, puisqu'il agit en connaissance de cause, et son navire doit être condamné.

Ici on ne suppose pas nécessairement, comme dans le cas de passagers individuels, qu'il s'agit d'un transport spécial (10) : Même au cours d'un voyage normal, le navire peut être condamné pour assistance hostile, du moment qu'il y a faute de son capitaine ou de son armateur.

Quant à la preuve de cette faute, sa charge incombe au belligérant lésé : la bonne foi du neutre se présume. Le capteur doit prouver que le transporteur avait connaissance du caractère militaire de ses passagers pour que sa prise puisse être validée.

§ 3. — LE TRANSPORT, EN CONNAISSANCE DE CAUSE, DE PERSONNES QUI LORS DU VOYAGE PRÊTENT UNE ASSISTANCE DIRECTE AUX OPÉRATIONS DE L'ENNEMI.

Peut être confisqué pour assistance hostile indirecte, nous dit l'art. 45, 2^e al., tout bâtiment lorsque celui-ci « à la connaissance soit du propriétaire, soit de celui qui a affrété le navire en totalité, soit du capitaine, ...transporte une ou plusieurs personnes qui, pendant le voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi ».

Dans les cas de transport de passagers individuels ou de détachement de soldats ou marins, il n'y a assistance hostile que si les personnes transportées sont des militaires ; ici, il peut y avoir violation de neutralité même si les personnes

(10) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1588¹⁵.

transportées n'ont pas ce caractère, du moment qu'elles se livrent « à une assistance directe aux opérations de l'ennemi ». L'expression est un peu obscure : en quoi consiste cette assistance ? Un belligérant mal intentionné peut-il estimer que des réservistes regagnant leur corps effectuent un tel acte ? Cette notion manque de précision.

D'autre part, la personne coupable doit-elle être un sujet ennemi ? L'art. 45 étant muet sur ce point, il faut supposer que ce peut être tout individu, même un neutre. Mais alors ceci laisse place à de nombreuses hypothèses ; en particulier un passager porteur d'un message et transporté lors d'un voyage normal se prête-t-il à une « assistance directe aux opérations de l'ennemi ? » Nous retrouverons cette idée dans la section suivante.

Quoi qu'il en soit, tout comme le transport de passagers individuels et celui d'un détachement, le transport de personnes assistant directement l'ennemi repose sur une idée de faute : il doit avoir été connu du neutre pour être punissable. « L'assistance directe fournie aux opérations de guerre par un passager, dit M. Dupuis (11), ne peut compromettre le navire que si cette assistance est visible et ne peut échapper au capitaine, si, assez discrète pour passer inaperçue, elle est cependant connue soit du capitaine soit du propriétaire ou de celui qui a affrété le bâtiment en totalité » (12).

SECTION II

L'assistance hostile par transport de dépêches

L'art. 45 de la déclaration de Londres, déclare : « Un navire neutre est confisqué, et d'une manière générale passible du traitement que subirait un navire neutre sujet à confiscation pour contrebande de guerre :

1° Lorsqu'il voyage spécialement... en vue de la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi ».

Nous ne répéterons pas les précisions données plus haut en ce qui concerne la nécessité d'un « voyage spécial ». Il suffit de

(11) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 340.

(12) Rapport général, *ibid.*, p. 363.

se reporter à la section précédente, § 1 (13). Rappelons seulement que ceci suppose que le navire « s'est détourné de sa route, ou bien qu'il a relâché dans un port où il ne s'arrête pas ordinairement, pour effectuer le transport en question » (14). Ainsi donc la déclaration de Londres ne tient compte du trajet effectué par le navire que pour savoir si ce trajet est normal ou anormal ; peu importe que le voyage ait lieu entre ports neutres ou belligérants ; la seule circonstance de fait qu'on envisagera est le caractère exceptionnel, irrégulier d'une escale ; cette circonstance suffit à imputer une faute à la charge du truansporteur ; elle crée une présomption irréfragable de responsabilité, de complicité : il y a assistance hostile.

A première vue, il ne peut donc y avoir violation de neutralité par transport de message de la part d'un navire neutre qui effectue un service régulier. Pourquoi ? Par suite de l'inviolabilité de la correspondance postale, proclamée par la convention XI de La Haye du 18 octobre 1907 (15) ; si la déclaration de Londres a tenu à spécifier qu'il ne pouvait y avoir assistance hostile par transmission de dépêches que s'il s'agissait d'un « voyage spécial », c'est que s'il s'agit d'un voyage normal, le navire qui effectue est généralement un paquebot-poste (16).

Que se passe-t-il cependant dans le cas, où le navire qui se livre à une transport de dépêches lors d'un voyage normal, n'est pas un paquebot-poste ? Voici par exemple un cargo neutre, qui transporte un fret innocent de port neutre à port neutre, et qui n'est chargé d'aucun service public postal ; il accepte à bord des messages officiels destinés indirectement à un belligérant ; en toute équité il semble bien commettre là un acte d'assistance hostile ; ne sera-t-il pas possible de le condamner, si l'on applique strictement les termes de la déclaration de Londres ?

Une solution peut être trouvée dans le texte de la seconde partie de l'art. 45, 2^e al., que nous avons déjà examiné à propos du transport de personnes (17) : un navire neutre est confisqué « lorsque, à la connaissance soit du propriétaire, soit de celui qui a affrété le navire en totalité, soit du capitaine, il transporte... une ou plusieurs personnes, qui, pendant le voyage,

(13) Cf. p. 91.

(14) Rapport général, *ibid.*, p. 363.

(15) Cf. p. 44.

(16) Cf. la citation de M. Albéric Rolin, p. 44 et 45.

(17) Cf. p. 93.

prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi ».

Reprenons l'exemple précédent : le capitaine de notre cargo neutre est chargé de dépêches afficielles à destination d'une autorité belligérante ; en transportant ces dépêches, le capitaine ne prête-t-il pas une assistance directe aux opérations de l'ennemi ? D'autre part, il a connaissance de cet acte, puisque c'est lui qui l'effectue ! Cela suffit pour qu'une Cour de Prises condamne le navire. Le cas s'est présenté pendant la guerre, nous le verrons par la suite, dans l'affaire du bâtiment norvégien « *Leif Gundersen* » ; la confiscation prononcée par la Cour des Prises française ne peut guère se justifier que par une telle solution. Pour résumer ces explications sur l'assistance hostile indirecte par transport de dépêches, nous pouvons dresser le tableau suivant :

1 ^{er} cas : voyage spécial en vue de la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi : il y a assistance hostile.	
2 ^e cas : voyage normal	a) <i>Paquebot-poste</i> : en fait, jamais d'assistance hostile.
	b) <i>Navire ordinaire</i> , sans service postal s'il y a, à la connaissance du capitaine, ou du propriétaire, ou de celui qui a affrété le navire en totalité, transport d'un messenger chargé de dépêches officielles ennemies, il y a assistance hostile.

SECTION III

Les sanctions de l'assistance hostile indirecte

§ 1. — NATURE DE CES SANCTIONS

A) *Sort du navire*

« Un navire neutre, nous dit l'art. 45, est confisqué, et, d'une manière générale, passible du traitement que subirait un navire neutre sujet à confiscation pour contrebande de guerre... ».

Ce texte est assez clair pour n'exiger aucune explication. Conformément, à la doctrine et à la pratique antérieure, la déclaration de Londres décide que le bâtiment coupable d'assistance hostile indirecte ne perd pas sa qualité de neutre ; il conserve les droits et les garanties dont bénéficient les vaisseaux étrangers aux hostilités ; ainsi il ne pourra être détruit que dans les conditions prévues pour les navires neutres (résistance à la visite, attaque directe, etc.), conditions fixées par l'art. 48 de la déclaration ; d'autre part, il pourra se prévaloir de la deuxième règle de la déclaration de Paris : le pavillon couvre la marchandise innocente ; la marchandise ennemie se trouvant à bord devra être respectée, sauf bien entendu si elle constitue de la contrebande de guerre (18).

B) Sort de la cargaison du propriétaire du navire

D'après l'art. 45 : « Dans les cas visés aux numéros précédents, des marchandises appartenant au propriétaire du navire sont également sujettes à confiscation ».

La solution adoptée par la déclaration de Londres est ici encore conforme aux conceptions antérieures à 1909.

C) Sort des autres marchandises

Nous supposerons ces marchandises innocentes, sinon elles seraient confiscables simplement pour contrebande de guerre.

Les marchandises neutres innocentes trouvées à bord d'un navire coupable d'assistance hostile indirecte ne peuvent pas être capturées, puisque ce navire ne perd pas sa qualité de neutre ; pour la même raison, les marchandises ennemies sont dans une situation analogue, puisque le bâtiment se trouve protégé par la deuxième règle de la déclaration de Paris ; en somme, sauf l'exception de contrebande de guerre, le fret transporté lors d'une violation de l'art. 45 n'est jamais confiscable, du moment qu'il n'appartient pas au propriétaire du navire.

D) Sort des belligérants ennemis trouvés à bord *La question de l'art. 47*

Conformément aux principes de la déclaration de Londres,

(18) Rapport Général, p. 362.

M. Fauchille déclare : « Les personnes trouvées à bord et qui font partie des forces armées de l'ennemi peuvent être prises par le croiseur comme prisonniers de guerre » (19). Et cela même dans le cas où, par suite d'une excuse atténuant la responsabilité du capitaine, la confiscation ne serait pas prononcée. « Ce serait trop demander à un belligérant que d'exiger qu'il laissât passer, par exemple, des régiments ou des détachements entiers de l'ennemi, pour la seule raison qu'ils se trouvaient à bord d'un navire non passible de confiscation ». Ce serait même trop lui demander que d'exiger qu'il laissât passer « un militaire isolé qui se trouverait à bord d'un tel navire et qui pourrait être un officier supérieur des forces ennemies » (20).

Toujours sévère pour les neutres, nous avons vu pourquoi (21), l'Angleterre hésitait à reconnaître à un belligérant le droit d'enlever des passagers à bord d'un navire neutre sans qu'un procès s'en suivit devant une Cour des Prises (22). C'est pourquoi elle avait même proposé la saisie du navire pour un simple transport de militaires isolés, lors d'un voyage normal. M. Kriege, au nom de l'Allemagne, calma les appréhensions britanniques : le commandant d'un croiseur engagerait gravement sa responsabilité en s'emparant sur un navire non confiscable de personnes ayant le droit de conserver leur liberté ; il ne se hasarderait pas à faire des prisonniers dont le caractère serait douteux (23). On se mit donc d'accord pour décider qu'en l'absence de toute faute du transporteur, les militaires ou marins belligérants trouvés à bord pourront être réclamés par le belligérant, mais sans qu'il y ait lieu pour cela de condamner le bâtiment. C'est ce qu'exprime l'art. 47 :

« Tout individu *incorporé* dans la force armée de l'ennemi et qui sera trouvé à bord d'un navire de commerce neutre pourra être fait prisonnier de guerre quand même il n'y aurait pas lieu de saisir le navire ».

Il est inutile de répéter, à propos du mot « incorporé », les explications données ci-dessus (24).

(19) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1588¹⁵.

(20) Résumé de la 6^e séance de la commission, 18 janvier 1909, *Proceedings...*, p. 192.

(21) Cf. p. 63 et 65.

(22) Observations de Mr. Crowes à la 4^e séance plénière, 11 décembre 1908, *ibid.*, p. 165.

(23) Exposé de M. Kriege, Assistance hostile, annexe n° 96 au résumé de la 5^e séance de la commission, 15 janvier 1909, *ibid.*, p. 279.

(24) Cf. p. 91 et 92.

Cependant il convient de noter, avec M. Dupuis, « que la déclaration de Londres n'autorise la capture à bord des navires neutres non sujets à confiscation, que des personnes incorporées dans les forces de terre et de mer des belligérants : elle n'admet pas la capture des agents ou fonctionnaires étrangers aux armées ou aux flottes de guerre. De même elle n'interdit, sous peine de confiscation du navire, le transport d'agents non militaires d'un belligérant qu'autant que ces agents prêtent, pendant le voyage, une assistance directe à ce belligérant. Elle a ainsi restreint la notion de l'assistance hostile dans des limites plus étroites que celles qui étaient proposées par l'Angleterre » (25).

§ 2. — CONDITIONS D'APPLICATION DE CES SANCTIONS

A) *Nécessité du flagrant délit*

Pour que le navire soit confiscable dans le cas de l'art. 45, dit M. Fauchille, il est nécessaire qu'il soit surpris au cours de l'opération ; celle-ci réalisée, il ne peut plus être saisi » (26). M. Dupuis en donne la raison : « Dans tous les cas visés par l'art. 45, l'assistance hostile revêt un caractère accidentel et temporaire ; le navire neutre n'est pas attaché d'une manière continue au service de l'ennemi ; de ce qu'il ne lui est spécialement rattaché que pour une opération déterminée, il résulte qu'il peut bien être saisi pendant le voyage (27) où il prête son assistance, quand le voyage illicite est terminé » (28).

B) *Excuses ou circonstances atténuantes*

Certains faits peuvent venir excuser complètement la responsabilité du transporteur, et empêcher la condamnation de son navire pour l'assistance hostile indirecte. Ces excuses, prévues par l'art. 45, sont la bonne foi du capitaine et l'ignorance de l'état de guerre.

a) *Bonne foi du transporteur*, c'est-à-dire ignorance du ca-

(25) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 342, n° 185.

(26) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1588¹⁵.

Cf. Oppenheim, t. II, § 409, p. 523.

(27) Rapport général, *Proceedings...*, p. 363.

(28) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 342, n° 186.

ractère illicite du transport effectué. Pour que le navire soit confisqué pour présence à bord d'un détachement militaire ou de personnes qui prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi, l'art. 45 exige que cette présence soit connue du propriétaire, ou bien de celui qui a affrété le navire en totalité, ou bien du capitaine ; si ces trois personnes ignorent l'identité véritable de leurs passagers on ne peut capturer leur navire pour assistance hostile.

S'il s'agit maintenant du transport de passagers individuels incorporés ou de la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi, le bâtiment ne peut être confisqué, dit l'art. 45, que s'il voyage *spécialement* en vue de ce transport. Pourquoi ? Parce qu'alors la faute du capitaine peut se présumer ; on peut présumer qu'il a connaissance du caractère illicite de son acte, il est complice.

Si un croiseur belligérant trouve à bord d'un navire neutre effectuant un service normal un détachement militaire dont le transporteur ignorait la présence, ou même un seul passager incorporé, ce croiseur pourra tout au plus retenir ces personnes comme prisonniers de guerre ; il ne pourra pas capturer le bâtiment neutre.

b) *Ignorance des hostilités.* D'après l'art. 45, il n'y a pas confiscation « si, lorsque le navire est rencontré en mer, il ignore les hostilités, ou si le capitaine, après avoir appris l'ouverture des hostilités, n'a pu débarquer encore les personnes transportées. Le navire est réputé connaître l'état de guerre, lorsqu'il a quitté un port ennemi après l'ouverture des hostilités ou un port neutre postérieurement à la notification en temps utile de l'ouverture des hostilités à la puissance dont relève ce port ».

Tout ceci est très clair et n'exige aucune explication.

c) *Contrainte.* Contrairement à la doctrine et à la pratique antérieure à 1909, l'art. 45 est muet sur ce point : la contrainte exercée par un belligérant sur un neutre pour l'obliger à transporter des militaires ou des dépêches empêche-t-elle la capture du navire ? Dans le silence des textes, c'est aux Cours de Prises d'apprécier souverainement les faits.

C) *Circonstances aggravantes de l'assistance hostile indirecte*

Avant 1909 la doctrine estimait qu'une circonstance aggravante de l'assistance hostile par transport de militaires ou de

dépêches pouvait exister si le contrat de transport avait un caractère anormal, spécial (29) ; ainsi un navire neutre transmettait un message officiel non diplomatique entre deux autorités belligérantes : il se livrait à un acte d'assistance hostile ; si en vertu d'un *contrat d'affrètement spécial*, ce navire se détournait de sa route normale pour déposer ce message, il y avait là une circonstance aggravante de la violation de neutralité. (Bien entendu si le navire était affrété entièrement par un belligérant pour un service de transport de dépêches, il y avait assistance hostile directe : ce navire pouvait être assimilé à un bâtiment ennemi.)

La déclaration de Londres ne mentionne aucune circonstance aggravante de l'assistance hostile indirecte ; en effet, si la violation de neutralité est particulièrement grave, il y a assistance hostile directe, prévue suivant toutes ses formes possibles par l'art. 46.

C'est ce que nous allons maintenant examiner.

(29) Cf. p. 58 et 59.

CHAPITRE III

L'ASSISTANCE HOSTILE DIRECTE D'APRÈS L'ARTICLE 46

L'art. 46 de la déclaration de Londres prévoit plusieurs cas d'assistance directe. Nous les examinerons dans l'ordre qui nous est habituel :

- 1) Affectation spéciale à des services de transport de militaires et de nouvelles ;
- 2) Affrètement à des services de ravitaillement ou à d'autres services, sous la direction du gouvernement ennemi ;
- 3) Participation directe aux hostilités.

Nous verrons enfin dans une dernière section les sanctions de ces violations de neutralité.

SECTION I

L'assistance hostile par affectation actuelle et exclusive au transport de troupes ou de nouvelles

Art. 46, 4^e alinéa de la Déclaration de Londres

« Un navire neutre est confisqué, dit l'art. 46 :

...4^e ...lorsqu'il est *actuellement* et *exclusivement* affecté soit au transport de troupes ennemies, soit à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi ».

« A la différence des cas visés par l'art. 45, lit-on dans le rapport général de la conférence de Londres, il s'agit ici d'un service *permanent* auquel est affecté le navire ; aussi faut-il

décider que tant que l'affection dure, le navire est saisissable, encore qu'au moment où un croiseur ennemi visite le navire celui-ci ne transporte pas de troupes ou ne serve pas à la transmission de nouvelles (1). La question du flagrant délit ne semble plus se poser ici ; nous reverrons cette question lors de l'étude des sanctions de l'assistance hostile directe.

Aucune difficulté ne doit nous arrêter à propos de l'expression « troupes ennemies » ; il s'agit certainement de formations militaires composées d'individus « incorporés », au sens déjà précisé du mot (2).

L'importance de cette troupe est indifférente, du moment qu'il y a plusieurs soldats encadrés ; ce qui est important, c'est que le navire soit « *actuellement et exclusivement* affecté à leur transport » ; c'est ici que réside la gravité de l'infraction.

Quant à l'expression « transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi », elle désigne certainement le transport de messages officiels non diplomatiques. Un tel acte, qui constitue une assistance hostile indirecte s'il est isolé, devient une assistance hostile directe si le navire y est affecté « *actuellement et exclusivement* » ; dans ce cas, l'expression précédente désigne aussi certainement des services d'information, comme ceux pour lesquels furent condamnés le « Quang-Nam » et l'« Industrie », lors de la guerre russo-japonaise de 1904-1905 (3). Ces navires tombaient sans aucun doute sous le coup de l'art. 46, 4^e al., peut-être aussi de l'art. 46, 3^e al., si ce n'est de l'art. 46, 2^e al.

SECTION II

L'assistance hostile indirecte sous le contrôle ou la direction de l'ennemi

Art. 46, 2^e et 3^e alinéas de la Déclaration de Londres

Art. 46 : « Un navire neutre est confisqué... :

...2^o lorsqu'il se trouve *sous les ordres ou sous le contrôle* d'un agent placé à bord par le gouvernement ennemi.

3^o lorsqu'il est affrété en totalité par le gouvernement ennemi ».

La première de ces deux hypothèses est facile à comprendre :

(1) Rapport général, Proceedings of the International naval Conference held in London, p. 364.

(2) Cf. p. 91 et 92.

(3) Cf. p. 69 et 70.

la présence à bord d'un navire neutre d'un agent ennemi possédant des pouvoirs de direction ou de contrôle, suffit à prouver le caractère hostile de ce navire ; même si on ne trouve pas de contrat d'affrètement total le mettant au service du belligérant ennemi, il est certain qu'un tel contrat existe ; il est secret ou sous-entendu, mais la présence de l'agent en question suffit à le présumer.

La deuxième hypothèse est également fort naturelle. Le propriétaire d'un bâtiment neutre qui l'affrète en totalité à un belligérant viole son devoir d'abstention ; si son navire lui est confisqué comme un navire belligérant ordinaire, il n'a rien à dire : il devait connaître les risques qu'il encourait par un tel contrat.

On peut se demander si, à l'alinéa 3 de l'art. 46, il était vraiment utile d'ajouter l'alinéa 4 ; celui-ci, nous l'avons vu, interdit « *l'affectation actuelle et exclusive* au transport de troupes ennemies ou à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi » ; le mot « affrètement » n'est pas écrit ; encore moins l'expression « affrètement en totalité » ; cependant, pour qu'une affectation à un transport soit « *actuelle et exclusive* », ne faut-il pas qu'il y ait affrètement de tout le navire ? L'exclusivité suppose ici la totalité.

Cette remarque a son intérêt. Si pourtant la déclaration de Londres a laissé subsister côte à côte dans l'art. 46 les alinéas 3 et 4, c'est que, dans l'esprit de ses rédacteurs, ils désignaient deux choses différentes ; malgré la formule très générale de l'alinéa 3, « affrètement en totalité par le gouvernement ennemi », ce texte visait seulement, pour les délégués réunis à Londres, un acte d'assistance hostile bien déterminé : le ravitaillement en combustible.

« C'est la situation des navires charbonniers qui accompagnent une flotte belligérante, dit le rapport général. Souvent il y aura charte-partie entre le gouvernement belligérant et le propriétaire ou le capitaine du navire ; mais il n'y a là qu'une question de preuve. Le fait de l'affrètement en totalité suffit, de quelque façon qu'il soit établi » (4) et quel que soit l'emploi du navire ainsi affrété, parce que la mise à la disposition complète du gouvernement belligérant implique l'obligation de remplir des missions diverses « se rattachant plus ou moins directement à la guerre » (5).

(4) Rapport général, *ibid.*, p. 364, cité par Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 343, n° 187.

(5) Rapport général, *ibid.*, p. 364, cité par Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 343, n° 187.

SECTION III

L'assistance hostile par participation directe aux hostilités

Art. 46, 1^{er} alinéa de la Déclaration de Londres

Art. 46 : « Un navire neutre est confisqué...

1^o lorsqu'il prend une part directe aux hostilités ».

La déclaration de Londres n'énumère pas les formes possibles de ces actes de guerre, formes qui, nous l'avons vu, peuvent être très variées (6). Beaucoup d'Instructions d'Etats à leurs marines, ultérieurement à 1909, citent cependant les principales : mouillage ou dragage de mines, rupture de câbles sous-marins, visite de navires neutres, attaque de navires de commerce, etc. Dans tous ces cas le navire neutre, participant directement aux hostilités, doit en subir les conséquences : il doit être traité exactement comme un navire ennemi. C'est ce que nous allons voir maintenant.

SECTION IV

Les sanctions de l'assistance hostile directe

§ 1. — NATURE DES SANCTIONS

A) Sort du navire

D'après l'art. 46 de la Déclaration de Londres, il est « confisqué, et, d'une manière générale, passible du traitement qu'il subirait s'il était un navire de commerce ennemi ». A première vue, la sanction est la même qu'en cas d'assistance hostile indirecte ; en réalité, ses conséquences sont bien plus graves :

a) La destruction du navire est possible sans l'application du règlement sur la destruction des prises neutres (7) : le navire,

(6) Cf. p. 72.

(7) Rapport général, *ibid.*, p. 362.

remarque M. Dupuis, peut donc toujours être détruit comme peut l'être un navire ennemi (8).

b) Ce n'est plus la deuxième règle, mais la troisième règle de la déclaration de Paris qui est applicable : la marchandise neutre est respectée sous pavillon ennemi. Mais la cargaison n'étant plus couverte par le pavillon, sera présumée ennemie, sauf le droit des propriétaires neutres de « réclamer leur propriété en justifiant de leur neutralité » (art. 59).

L'assimilation à un navire de commerce ennemi, toutefois, n'efface pas entièrement le « caractère neutre originaire du navire » (9). D'après l'art. 3 de la convention du 18 octobre 1907, le recours devant la Cour Internationale des Prises n'est ouvert en principe qu'aux neutres. En réponse au vice-amiral Roëll, M. Renault a précisé qu'on ne pouvait priver les navires neutres coupables d'assistance hostile directe, bien qu'assimilés aux navires de commerce ennemis, d'un tel recours : « La juridiction internationale des prises a été établie surtout pour sauvegarder la propriété neutre ; or la question de savoir si le navire a vraiment perdu sa qualité de neutre relève de la Cour des Prises. En effet, l'assimilation à un navire ennemi est une sorte de punition qu'on veut infliger, mais la question de savoir s'il a encouru cette punition est essentiellement du domaine de la Cour des Prises » (10).

B) *Sort de la cargaison du propriétaire du navire*

Dans les cas visés par l'art. 46 de la Déclaration de Londres, « les marchandises appartenant au propriétaire du navire sont également sujettes à confiscation ».

C) *Sort des autres marchandises*

Nous venons de le voir, la cargaison du navire coupable d'assistance hostile directe, n'étant plus couverte par le pavillon, est présumée ennemie ; elle est donc confiscable ; si cependant elle appartient à une neutre, celui-ci peut la réclamer, mais c'est à l'ui d'établir son caractère neutre.

(8) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 344, n° 188.

(9) Rapport général, *ibid.*, p. 362.

(10) 8^e séance plénière, 17 fév. 1909, *ibid.*, p. 209.

D) *Sort des belligérants trouvés à bord*

Les passagers incorporés dans les forces armées ennemies sont faits prisonniers de guerre, dans les conditions étudiées au chapitre précédent (11).

§ 2. — CONDITIONS D'APPLICATION DE CES SANCTIONS

A) *Pas de nécessité de flagrant délit*

Puisque dans l'assistance hostile directe il s'agit d'un service *permanent* rendu à l'ennemi, il n'est pas nécessaire que le navire coupable soit pris sur le fait. S'il y a assistance indirecte, la preuve du délit ne peut être trouvée que dans l'acte momentané de transport de militaires ou de dépêches ; ceux-ci débarqués, le navire n'est plus confiscable ; au contraire un bâtiment affrété par l'ennemi d'une façon permanente à un transport exclusif de ses troupes, peut être saisi tant que dure cette affectation, même si, lors de la visite, il n'y a pas de militaires à bord.

D'une façon générale, le navire coupable d'assistance hostile directe pourra être saisi tant qu'il sera affrété en totalité par l'ennemi, ou tant que durera la présence d'un agent ennemi investi de pouvoirs de contrôle ou de commandement.

B) *Circonstances atténuantes*

L'art. 46 de la Déclaration de Londres est muet à ce sujet. Il semble cependant qu'il n'y ait aucune raison de ne pas appliquer à l'assistance hostile directe l'excuse d'ignorance des hostilités prévue par l'art. 45. Donc renvoi sur ce point à l'art. 45 (12).

Quant à la bonne foi du transporteur, c'est-à-dire l'ignorance du caractère illicite des personnes ou nouvelles transportées, ou du ravitaillement effectué, il semble difficile à concevoir, du moment que le contrat d'affrètement est signé pendant les hostilités. Aussi l'art. 46 n'en parle-t-il pas. Le cas échéant, les Cours des Prises apprécieraient les faits ; de même si une contrainte avait été exercée sur le transporteur, hypothèse plus réalisable, nous le verrons par la suite.

(11) Cf. p. 97-98 et 99.

(12) Cf. p. 100.

CHAPITRE IV

LA QUESTION DES COMMERCE NOUVEAUX A LA CONFÉRENCE DE LONDRES DE 1908-1909

L'Allemagne avait au cours de la conférence de Londres fait la proposition suivante : « considérer comme navires de commerce ennemis les navires neutres faisant actuellement, et avec l'autorisation du gouvernement ennemi, un trajet auquel ils n'ont été autorisés qu'après l'ouverture des hostilités, ou dans les deux mois qui l'ont précédée » (1) ; ceci désigne notamment les bâtiments admis par un gouvernement ennemi à une navigation réservée en temps de paix à sa marine nationale, par exemple le cabotage. Cette proposition ne faisait en somme que rétablir la règle de 1756 relative à l'interdiction des commerces nouveaux (2). Elle se heurta naturellement à l'opposition de plusieurs Etats ; la France se sentait particulièrement visée : en vertu de l'art. 4 du décret du 21 septembre 1793, le cabotage est réservé au pavillon national ; de même pour l'intercourse entre l'Algérie et la Corse, depuis la loi du 2 avril 1889 et celle du 22 juillet 1909 ; qu'arriverait-il si en temps de guerre, pour ne pas voir couper ses communications avec l'Afrique ni empêcher l'arrivée de renforts indigènes, la France autorisait un neutre à faire le service Marseille-Alger ? Peut-être faut-il voir là une des raisons du projet allemand. Mais celui-ci ne pouvait être adopté, quel qu'en fût le désir de l'Allemagne et celui de la Grande-Bretagne. « Pour ne pas accentuer le désaccord, note M. Fauchille, la conférence décida de laisser la question absolument entière » (3). L'art. 57 de la déclaration dispose dans son premier alinéa que « le caractère neutre ou ennemi du

(1) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1534^s, p. 821.

(2) Cf. p. 77 à 80.

(3) Bonfils-Fauchille, *ibid.*

navire est déterminé par le pavillon qu'il a le droit de porter » ; l'alinéa 2 ajoute : « Le cas où le navire neutre se livre à une navigation réservée en temps de paix reste hors de cause et n'est nullement visé par cette règle ».

M. Fauchille conclut : « On ne devra donc pas nécessairement considérer comme neutre, par cela seul qu'il porte le pavillon neutre et a le droit de le porter, le navire neutre qui se livre à un commerce réservé ; c'est le tribunal national des prises, et sur recours, la Cour Internationale des Prises, qui tranchera la question ».

M. Fauchille semble donc considérer qu'un navire neutre se livrant à un commerce nouveau peut être jugé par certains comme effectuant une assistance hostile ; s'il admet que les Cours des Prises aient à trancher la question, c'est que ceux qui la leur soumettront sont partisans de la règle de 1756 et de la proposition allemande de 1909 ; lui-même n'y paraîtrait pas opposé, puisqu'il suggère de leur soumettre les cas de ce genre.

Nous n'acceptons pas une telle solution ; fidèles à la doctrine traditionnelle (1), nous estimons que l'état de guerre ne peut pas avoir pour effet d'amoindrir les droits souverains d'un Etat : si en temps de paix il a jugé préférable d'interdire aux étrangers un service reliant deux de ses ports, il doit pouvoir changer de décision en temps de guerre s'il le juge utile ; le neutre qui profite de cette autorisation ne commet aucune violation de neutralité ; il n'est pas exact de prétendre que ses droits sont étendus par l'état de guerre ; tout au plus peut-on prétendre qu'ils avaient été auparavant limités lors de la paix.

(4) Cf. p. 79.

CHAPITRE V

LE SORT DE LA DÉCLARATION DE LONDRES DU 26 FÉVRIER 1909

Le commandant Louis Guichard, dans son « histoire du blocus naval », retrace le sort de la déclaration de Londres du 26 février 1909. « A peine eût-elle été signée par les représentants des huit grandes Puissances qui l'avaient élaborée, nous dit-il, qu'une violente campagne se déclencha dans tout le Royaume-Uni contre sa ratification » (1). Le plus grave reproche qu'on lui adressait était « que la Grande-Bretagne ne serait représentée à la Cour Internationale des Prises que par un juge sur huit membres ; les autres griefs des Anglais visaient les articles 34 et 49 de la Déclaration, ce dernier autorisant la destruction des prises neutres lorsque le fait de les conduire dans un port pouvait compromettre la sécurité du capteur (c'est l'argument employé bien des fois par l'Allemagne pour justifier la conduite de ses sous-marins, que la déclaration de Londres n'avait pas prévus) » (2).

Le gouvernement britannique soutint devant son Parlement l'œuvre que ses délégués avaient signée. Mais l'opinion publique devait l'emporter : le 13 décembre 1911, par 145 voix contre 53, la Chambre des Lords repoussait la partie essentielle de la Déclaration ; celle-ci devint ainsi lettre-morte, par suite du défaut de ratification de la Grande-Bretagne.

Mais si théoriquement l'œuvre élaborée à Londres n'avait plus aucune valeur, les principes qu'elle contenait subsistaient en fait, particulièrement en ce qui concerne l'assistance hostile. Comme nous le verrons par la suite, les Instructions données ultérieurement par les principales Puissances à leurs Marines

(1) et (2) Louis Guichard, Histoire du blocus naval 1914-1918 (1929), p. 20.

de guerre s'inspirèrent étroitement des dispositions de la Déclaration : ainsi notamment les Instructions allemandes de 1909-1914, les Instructions italiennes de 1911, les Instructions françaises de 1912. Les délégués à la Conférence navale de Londres n'avaient donc pas fait œuvre inutile.

Cependant, remarque M. Guichard, « l'application des règles de la Déclaration de Londres ne devait pas résister pendant la guerre mondiale à l'épreuve des faits évoluant sans cesse dans un sens imprévu » (3).

Aussi le 7 juillet 1916 parurent à Paris un décret, à Londres un ordre en Conseil, abrogeant les textes qui donnaient autorité aux principes de la Déclaration de Londres. Mais en pratique, les Instructions données par ces deux Puissances à leurs marines ne subirent aucune modification.

En ce qui concerne l'assistance hostile, la déclaration de Londres, quoique non ratifiée, fut donc appliquée par la France et l'Angleterre, en droit jusqu'au 7 juillet 1916, en fait, pendant toute la guerre de 1914. C'est cette application que nous allons étudier.

(3) *Ibid.*, p. 62.

TROISIÈME PARTIE

L'APPLICATION
DE LA NOTION D'ASSISTANCE HOSTILE
APRÈS LA CONFÉRENCE DE LONDRES
DE 1908-1909

CHAPITRE PREMIER

LES SOURCES DU DROIT EN LA MATIÈRE

SECTION I

**L'application des principes tirés des art. 45, 46 et 47
de la Déclaration de Londres**

Dans les deux guerres maritimes qui suivirent la Conférence de Londres, les clauses de la Déclaration du 26 février 1909 ne furent pas systématiquement écartées par les belligérants.

En 1911, à l'occasion de sa guerre contre la Turquie, l'Italie manifesta formellement le désir de les appliquer, en tant que le permettraient ses propres lois ; les Instructions du 13 octobre 1911, nous le verrons ci-dessous, reproduisent en effet sous une autre forme les principes énoncés par les art. 45, 46 et 47.

Le 6 août 1914, le gouvernement des Etats-Unis demanda aux belligérants de préciser l'attitude qu'ils avaient l'intention d'adopter en Droit International Maritime (1) ; il leur suggérait

(1) Jean Gaigneron Jollimon de Marolles, *op. cit.*, p. 29.

de s'inspirer de la Déclaration de Londres, et même de la prendre comme règle de conduite : il y avait là une réglementation toute prête et connue de tous. Les gouvernements britannique et français acceptèrent cette proposition : l'ordre en conseil du 20 août et le décret du 25 août donnèrent autorité, à part quelques réserves que nous n'avons pas à examiner ici, à la Déclaration de Londres, pour la durée des hostilités. Le 22 août, l'Allemagne répondit à son tour qu'elle était prête à l'appliquer intégralement si ses adversaires en faisaient autant.

Mais « maintes fois écartée par les représailles invoquées par les uns et les autres, écrit Jean de Marolles, la Déclaration de Londres était déjà en fait virtuellement abolie quand elle fut abrogée officiellement par le décret du 7 juillet 1916 » (2).

SECTION II

Les instructions des Etats à leurs marines

En pratique, la Déclaration continua cependant à être appliquée, *en ce qui concerne l'assistance hostile*. Elle constitue donc une première source du Droit en la matière, la seconde résultant des Instructions adressées par les principales Puissances à leurs marines de guerre.

1) *Les Instructions italiennes du 13 octobre 1911*, portent dans leur art. 7 : « Est sujet à capture pour assistance hostile le navire :

a) Qui participe directement aux opérations de guerre en faveur de l'ennemi ;

b) Qui est affrété par le gouvernement de l'Etat ennemi, ou placé sous les ordres ou le contrôle d'un de ses agents, ou affecté au transport de troupes ou de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi ».

Cet art. 7 s'inspire très nettement de l'art. 46 de la Déclaration de Londres ; de même l'art. 10 des Instructions italiennes de 1911 semblent reproduire l'art. 47 :

« Ceux qui appartiennent aux forces armées de l'ennemi, trouvés à bord d'un navire neutre, pourront être faits prison-

(2) Marolles, *op. cit.*, p. 30.

niers de guerre, même si le navire (notamment à cause de la bonne foi évidente du capitaine) n'est pas sujet à capture » (3).

La lecture de ces deux articles montre déjà un souci évident, chez les Italiens, de simplifier les règles de l'assistance hostile : au contraire des Instructions françaises de 1912, de l'Ordonnance allemande de 1909-1914, et des Instructions américaines de 1917, qui reproduisent presque textuellement les art. 45, 46, 47, les règles italiennes de 1911, 1915 et 1917 simplifient les dispositions de la Déclaration de Londres ; elle adoptent toujours pour le navire coupable le même traitement ; les distinctions des hypothèses plus ou moins graves, qui font traiter le navire comme ennemi ou comme neutre, leur a certainement paru peu pratique et d'une application difficile.

2) *Les Instructions françaises du 19 décembre 1912, art. 55 à 63, modifiées le 30 janvier 1916* (4). — Ces Instructions reproduisent toutes deux l'énumération même donnée par la Déclaration de Londres. Toutefois une différence sépare, en ce qui concerne l'assistance hostile, les Instructions de 1916 de celles de 1912 : il s'agit des réservistes. Après avoir répété les termes des art. 45 et 47 de la Déclaration de Londres, les Instructions de 1912 décidaient dans leur art. 144 :

« Les hommes de 18 à 50 ans nationaux de l'Etat ennemi, même non incorporés, trouvés à bord d'un navire capturé, pourront être faits prisonniers de guerre s'ils ne s'engagent pas par écrit à ne pas prendre pendant la durée des hostilités un service ayant rapport avec les opérations de guerre ».

Les Instructions de 1916 ont, dans l'art. 55, remplacé les mots « passagers individuels incorporés dans la force armée de l'ennemi », provenant de l'art. 45, 1^{er} alinéa de la Déclaration de Londres, par ceux-ci : « passagers individuels appelés à servir dans la force armée de l'ennemi ». Dans leur art. 59, les Instructions de 1916 permettent de faire prisonniers de guerre, d'une manière générale, « tous individus en route vers les pays ennemis pour y prendre les armes ». Enfin le nouvel art. 114 déclare que « les individus se rendant dans un pays ennemi, appelés à servir dans la force armée de l'ennemi, seront faits prisonniers de guerre » et que « le sort de tous autres passagers voyageant dans un but hostile » pourra faire l'objet de dispositions particulières (5). Ces modifications sont motivées, note M. Fau-

(3) Cité par Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1588⁴⁶.

(4) Paul Fauchille, La guerre de 1914, t. III, doc. 825, p. 288, art. 9.

(5) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1588⁴⁷.

chille, par le fait qu'en octobre 1914 les Allemands avaient fait prisonnier de guerre toute personne sujette au service militaire; aussi le 1^{er} novembre le gouvernement britannique déclara agir désormais ainsi vis-à-vis de tous sujets ennemis susceptibles d'être appelés sous les drapeaux; le 3 novembre, la France adopta une semblable attitude; dès cette époque on fit donc prisonniers de guerre les réservistes trouvés à bord des navires neutres (6).

3) *L'ordonnance de prises allemande du 30 septembre 1909, art. 48 à 56, publiée à Berlin le 3 août 1914* (7). — Cette ordonnance reproduit également l'énumération donnée par la Déclaration de Londres. L'art. 49 spécifie même que « des réservistes, recrues et volontaires en route pour leur lieu de concentration ne doivent pas être considérés comme des personnes incorporées dans les forces armées de l'ennemi ». Malheureusement les autorités allemandes n'ont guère respecté ce texte.

L'art. 55 c de l'ordonnance des prises allemande de 1909-1914 déclarait coupable d'assistance hostile le navire neutre « affrété par le gouvernement ennemi »; ce paragraphe fut modifié le 16 juillet 1917; d'après le texte nouveau, sont réputés se livrer à l'assistance hostile les navires venant de ou allant à un territoire ennemi ou occupé par l'ennemi, et qui sont affrétés par un sujet ennemi, par une personne résidant en pays ennemi, ou par une personne qui a rendu pendant la guerre actuelle des services comme agent d'un gouvernement ennemi; le 8 août 1917, le gouvernement néerlandais déclara ne pouvoir reconnaître la légitimité de ces présomptions (8).

Modifiée le 16 juillet 1917 (9), l'ordonnance allemande de 1909-1914 fut encore complétée le 24 avril 1918 (10).

4) *Les Instructions américaines du 8 février 1917, art. 36 et suivants* (11). — Ces Instructions reproduisent aussi presque textuellement, en ce qui concerne l'assistance hostile, la Déclaration de Londres; elles distinguent les cas légers et les cas plus graves, qu'elles qualifient d'assistance indirecte ou directe.

(6) Paul Fauchille, La guerre de 1914, t. I, p. 109, et t. II, p. 132.

(7) *Ibid.*, doc. 805, p. 226 et s.

(8) Livre orange néerlandais, déc. 1918 - avril 1918, p. 6 et 7. Cité par Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1588⁴⁴.

(9) P. Fauchille, La guerre de 1914, t. III, p. 288.

(10) Paul Fauchille, Jurisprudence allemande en matière de prises maritimes, p. xxxiii.

(11) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, p. 932.

En matière de transports militaires, l'art. 36 désigne « les passagers qui sont incorporés dans les forces armées de l'ennemi, et qui sont en route pour un service militaire de l'ennemi ou une destination hostile ».

5) *Le règlement italien du 15 juillet 1915, art. 7 et 8, et les règles italiennes du 25 mars 1917, art. 54 à 57* (12). — Ces textes simplifient la Déclaration de Londres ; nous l'avons vu ci-dessus (13), ils ne distinguent plus assistance directe et assistance indirecte ; ils appliquent toujours au navire coupable le même traitement. D'après l'art. 54 *f* des règles de 1917, est coupable d'assistance hostile le navire neutre qui navigue dans le but de transporter « des individus destinés aux forces armées ennemies ». D'après l'art. 57, « quiconque appartient aux forces armées de l'ennemi ou est destiné à en faire partie, et est trouvé à bord d'un navire de commerce, pourra être fait prisonnier de guerre, quand même il n'y aurait pas de motif de capturer le navire ».

6) *Le décret portugais du 14 août 1916, art. 5 à 7* (14). — Ce texte se contente de poser un principe général : est de bonne prise « le bâtiment qui est habituellement employé au transport de la contrebande de guerre ou à la pratique d'autres actes caractérisés d'assistance hostile ». Pour obtenir plus de précision, il faut se reporter à la législation des pays alliés ou aux principes généraux du droit des gens.

Tels sont donc les principaux textes qui ont régi le Droit international en matière d'assistance hostile, au cours des deux guerres d'un caractère maritime qui ont suivi la Conférence de Londres de 1909.

(12) Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. III, doc. 776, p. 162.

(13) Cf. p. 114 et 115.

(14) Bonfils-Fauchille, *D.I.P.*, t. II, p. 932.

CHAPITRE II

L'ASSISTANCE HOSTILE INDIRECTE PENDANT LA GUERRE DE 1911 ET LA GUERRE MONDIALE

SECTION I

L'assistance hostile indirecte par transport occasionnel de militaires

Au cours des hostilités dont il va être question ici, de nombreuses difficultés se sont posées en ce qui concerne le caractère combattant ou non-combattant d'individus transportés ; après le problème général du critère du caractère militaire, nous examinerons les problèmes qui ont été soulevés plus particulièrement quant au transport des réservistes, puis quant à celui des agents diplomatiques.

§ 1. — CRITÈRE DU CARACTÈRE MILITAIRE

La question de l'assistance hostile par transport de militaires se posa à plusieurs reprises pendant la guerre italo-turque de 1911. Dans les différents cas qui se présentèrent il s'agissait de savoir si les personnes transportées avaient bien un caractère militaire, c'est-à-dire si elles étaient des combattants ou des non-combattants.

L'affaire la plus connue est celle du paquebot postal français « *Manouba* », allant de Marseille à Tunis, et arrêté le 18 janvier 1912 par le contre-torpilleur italien « *Agordat* », sous la

suspicion d'assistance hostile par transport de soldats turcs (1). On constata en effet la présence à bord de 29 passagers turcs, qualifiés membres d'une mission sanitaire du Croissant Rouge, mais que les Italiens jugèrent appartenir à l'armée ottomane.

Le « Manouba » ayant été conduit sous capture à Cagliari, son capitaine fut invité à livrer ces 29 passagers suspects ; devant son refus, les autorités du port procédèrent à la saisie du « Manouba » ; cependant, sur l'invitation du vice-consul de France à Cagliari, les passagers ottomans furent livrés le lendemain, 19 janvier ; on relaxa le « Manouba » qui se remit le soir même en route pour Tunis.

En réalité, les choses étaient plus compliquées, du fait d'un accord verbal intervenu, antérieurement au départ du « Manouba » de Marseille, entre l'ambassade d'Italie à Paris et M. Poincaré : en vertu de cet accord, le gouvernement français s'engageait à vérifier seul l'identité des 29 passagers ottomans embarqués sous son pavillon, dès leur arrivée à Tunis ; mais les autorités italiennes furent averties trop tard de cette convention, et ne purent en tenir compte.

Quoi qu'il en soit, par un accord du 26 janvier 1912 et un compromis du 6 mars suivant, les gouvernements français et italien convinrent de porter ainsi la question devant le tribunal arbitral de La Haye : les autorités navales italiennes étaient-elles en droit de procéder, comme elles l'ont fait, à la capture et à la saisie momentanée du vapeur postal « Manouba » ainsi qu'à l'arrestation des 29 passagers ottomans qui s'y trouvaient embarqués ?

Dans ses considérants, la sentence arbitrale rendue le 6 mai 1913 par la Cour Permanente de La Haye, sous la présidence de M. de Hammarskjöld, distingue trois phases dans l'ensemble de l'opération : la capture, la saisie momentanée du « Manouba », et l'arrestation des 29 passagers ottomans :

« Considérant que les autorités navales italiennes avaient
« *des motifs suffisants de croire* que ces passagers étaient, au
« moins en partie, des militaires enrôlés dans l'armée ennemie,
« que ces autorités avaient, par conséquent, le droit de se les
« faire remettre » ;

(1) Charles de Boeck : Les incidents franco-italiens des navires *le Carthage*, *le Manouba* et *le Tavignano*, J.D.I. (Clunet), 1912, p. 449 et s.

Andrea Rasipardi Mirabelli, Questions de Droit des Gens soulevées par la guerre italo-turque de 1911, R.D.I. et leg. comp., 1913, p. 116 et s.

Robert Ruzé, L'affaire du *Carthage* et l'affaire du *Manouba*, R.D.I. et leg. comp., 1914, p. 101 et s.

« Considérant que « rien ne permettait de révoquer en doute « l'entière bonne foi de l'armateur et du capitaine du « Manouba » ;

« Considérant que, dans ces circonstances, les autorités navales italiennes n'étaient pas en droit de capturer le « Manouba » et de le faire dévier de sa route pour suivre l' « Agordat » à Cagliari, si ce n'est comme moyen de contrainte et « après que le capitaine eût refusé d'obéir à une sommation de « livrer les passagers ottomans ; que, *aucune sommation de ce genre n'ayant eu lieu avant la capture, l'acte de capturer le « Manouba » et de l'amener à Cagliari n'était pas légitime » ;*

« Considérant que, la sommation faite à Cagliari étant restée sans effet immédiat, *les autorités navales italiennes avaient le droit de prendre les mesures de contrainte nécessaires, et spécialement de retenir le « Manouba » jusqu'à ce que les passagers ottomans fussent livrés ; que la saisie effectuée n'était légitime que dans les limites d'un séquestre temporaire et conditionnel » (2).*

En droit la sentence de la Cour Permanente d'Arbitrage donne donc raison au gouvernement français quant à la première opération : la capture et la conduite à Cagliari du « Manouba » sont jugées illicites ; cette sentence donne raison au gouvernement italien sur l'opération suivante : la légitimité de la saisie du « Manouba », dans les limites d'un séquestre temporaire et conditionnel, ayant pour but de contraindre le capitaine à livrer les personnes suspectes.

Quant au caractère militaire de celles-ci, le jugement reconnaît que les autorités italiennes étaient en droit de le présumer. Si les personnes étaient réellement membres de la mission sanitaire du Croissant Rouge, aux termes de l'art. 10 de la Convention de La Haye du 19 octobre 1907 sur l'application à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève (3), elles étaient « inviolables », et ne pouvaient être faites prisonniers de guerre ; mais encore fallait-il que les autorités italiennes pussent s'en assurer ; pour ce faire, elles ne pouvaient que se les faire livrer.

D'après la théorie adoptée par la sentence arbitrale du 6 mai 1913, un belligérant peut donc se faire remettre par un navire neutre les passagers dont il a *des motifs suffisants de croire* le transport illicite ; il lui est ainsi plus facile d'opérer

(2) R.D.I. leg. comp., 1914, p. 113.

(3) Cf. p. 26.

une enquête qui déterminera le sort définitif des personnes arrêtées, suivant leur véritable caractère, militaire ou civil (4).

En l'espèce, il fut prouvé qu'un seul parmi les 29 passagers ottomans était étranger au service sanitaire ; les autres devaient réellement bénéficier de la protection de l'art. 10 sus-cité.

A la suite de la même guerre italo-turque la Cour des Prises italiennes eût à juger, le 20 mai 1912, un cas moins discutable d'assistance hostile par transport de militaires : il s'agissait du navire anglais « *Sheffield* », qui transportait volontairement un groupe de combattants incorporés dans les forces ennemies ; la commission des prises italienne jugea que cet acte constitue un fait d'assistance hostile, quel que soit le nombre des militaires transportés (5).

Au cours des hostilité, note M. Fauchille, le croiseur italien « *Volturmo* » arrêta douze officiers turcs à bord du vapeur britannique « *Africa* » ; la Grande-Bretagne n'éleva aucune protestation contre cette saisie (5 ^{bis}).

Pendant la grande guerre, le 16 décembre 1914, la Cour suprême de Hong-Kong jugea à propos du vapeur américain « *Hanametal* », que l'évacuation de non-combattants ne pouvait constituer un acte d'assistance hostile (6). Le « *Hanametal* » fut acquitté. Nous retrouverons plus loin cette affaire.

§ 2. — LE CAS DES RÉSERVISTES

La déclaration de Londres ne comprenait pas les réservistes comme « *incorporés dans les forces armées ennemies* ». Mais dès le début de la guerre de 1914, on vit converger vers l'Allemagne de tous les points du monde un si grand nombre de sujets allemands rappelés sous les drapeaux, que les autorités françaises se rendirent compte du danger : en continuant à nier tout caractère militaire à ces individus, on allait laisser s'accroître l'armée allemande dans des proportions considérables ; il fallait agir. Aussi, se prévalant de la non-ratification de la Déclaration de Londres, et après en avoir avisé le gouvernement

(4) Cf. D. Anzilotti, Le questioni di diritto sollevate dagli incidenti del « Carthage » e del « Manouba » (estratto dalla « Rivista di Diritto Internazionale », vol. II, fasc. III et IV.

(5) et (5 bis) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1588⁴⁵.

(6) Paul Fauchille et Jules Basdevant, Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes, t. I, p. 99.

anglais, notre ministre de la Marine ordonna par une circulaire confidentielle du 11 août 1914, de considérer comme « *incorporés* » tous les sujets ennemis voyageant en vertu d'un ordre militaire ; le 29 novembre 1914, ces instructions furent ainsi modifiées, pour les rendre plus efficaces : « *tout individu ennemi appartenant par son âge à une classe incorporée (18 à 50 ans) sera considéré comme incorporé* ».

L'Angleterre au contraire, note Jean de Marolles (7), voulut d'abord s'en tenir à l'interprétation étroite du terme « incorporé » ; mais dès le 27 octobre, à la suite de l'attitude des Allemands en pays envahi, où ils s'emparaient de toute personne susceptible d'être appelée sous les drapeaux, elle dût se résigner à nous imiter : un accord franco-britannique, notifié aux neutres les 1^{er} et 3 novembre 1914 et le 21 janvier 1915, décide que « les individus de la même catégorie trouvés à bord des navires neutres seraient faits prisonniers de guerre » (8).

Les instructions françaises du 30 janvier 1916, nous l'avons vu ci-dessus (9), mirent les textes en harmonie avec les nouvelles pratiques. L'art. 55 remplaça les notes « passagers individuels incorporés... » par les mots « passagers individuels *appelés à servir dans la force armée de l'ennemi* » et « *tous individus en route vers les pays ennemis pour y prendre les armes* ».

Adoptant la même solution, l'art. 54 f des règles italiennes du 21 mars 1917 vise « les individus destinés aux forces armées ennemies ».

En pratique, la question du transport des réservistes souleva, au début des hostilités, de nombreuses difficultés.

Le 4 octobre 1914, le croiseur français « Condé » arrêta le navire américain « *Metapan* », qui allait de New-York à Barranquilla ; le commandant du « Condé » fit signer aux passagers allemands trouvés à bord en état de porter les armes une promesse de ne pas prendre part à la guerre, sous peine d'être faits prisonniers (10). Protestation des Etat-Unis. La conduite de cet officier de marine était cependant conforme à l'art. 144 des Instructions françaises publiées le 18 décembre 1912 (11).

Le 13 octobre 1914, le « Condé » arrêta en pleine mer, à 250 milles de Kingston (Jamaïque) un autre navire américain, le « *Windber* », qui se rendait de Colon à New-York ; à bord fut

(7) Jean Gaigneron Jollimon de Marolles, *op. cit.*, p. 35 à 37.

(8) Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. II, p. 332.

(9) Cf. p. 115.

(10) Bonfils-Fauchille, *D.I.P.*, t. II, n° 1588⁴⁸, p. 995.

(11) Cf. p. 115.

trouvé un maître d'hôtel nommé Auguste Piepenbrink, allemand de naissance, naturalisé américain ; d'après la loi Delbrück du 22 juillet 1913 tout Allemand qui a demandé à être naturalisé dans un pays, conserve néanmoins la nationalité allemande ; ce Piepenbrink, donc sujet allemand, était d'âge militaire, quoique non incorporé dans la force armée de l'ennemi ; le commandant du « Condé » s'assura de sa personne et le retint prisonnier de guerre. Les Etats-Unis protestèrent par une note du 7 décembre 1914 arguant qu'aucun individu faisant partie de l'équipage ou des passagers d'un navire de commerce neutre ne pouvait être légalement enlevé à ce navire ; les 3 et 15 avril 1915, par mesure gracieuse et en réservant la question d' principe, la France et l'Angleterre consentirent à remettre Piepenbrink en liberté (12).

Le cas se reproduisit dans des circonstances analogues en décembre 1914 : le croiseur français « Descartes » avait arrêté le navire américain « *Baringuen* » ; parmi les passagers allemands saisis sur ce navire se trouvait un civil nommé Garde, commissaire du bord, qui se trouvait dans la même situation que Piepenbrink ; il fut également relâché, à la demande des Etats-Unis.

Le 18 février 1915, le croiseur britannique « *Laurentic* » rencontra en haute mer le navire américain « *China* » ; une visite de ce bâtiment amena la découverte de 38 Allemands, 8 Autrichiens et 2 Turcs, qui furent arrêtés et conduits à Hong-Kong comme prisonniers de guerre ; ces individus étaient des réservistes, astreints au service militaire ; quoique non incorporés dans la force armée de l'ennemi, au sens strict de la Déclaration de Londres, ils étaient actuellement au service de l'ennemi ; en effet, ils complotaient en territoire neutre pour réunir des armes et des munitions contre les Indes anglaises. Considérant cette arrestation comme une atteinte à la souveraineté des navires américains en haute-mer, le gouvernement des Etats-Unis réclama cependant la délivrance immédiate des personnes saisies à bord de la « *China* » (13).

Conformément à la pratique adoptée, la jurisprudence des Cours de Prises pendant la guerre mondiale envisage le caractère militaire d'une façon plus large, et interprète d'une façon plus compréhensive l'expression « *passagers incorporés* » : notamment dans l'affaire du « *Federico* » et celle de la « *Rosita* ».

(12) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1588^{as}.

(13) *Ibid*,

Le 10 octobre 1914 le torpilleur n° 360 arraisonna en haute mer le navire espagnol « Federico », qui allait de Barcelone à Gênes ; le mauvais temps ne permettant pas une visite immédiate, le « Federico » fût conduit à Toulon, où il fût capturé pour assistance hostile par transport de militaires ; une décision du Conseil des Prises français du 16 mars 1915 valida cette capture ; le propriétaire du « Federico », M. Ricardo Ramos, fit appel, estimant la confiscation de son navire contraire à l'art. 45 de la Déclaration de Londres ; le voyage effectué par son vapeur, soutenait-il, « ne constituait pas un voyage spécial en vue du transport des individus de nationalité ennemie trouvés à bord » ; d'autre part « ces individus, qui étaient embarqués pour aller rejoindre leur corps, ne pouvaient être considérés comme incorporés dans la force armée de l'ennemi, au sens de l'art. 45 précité ».

Le décret du 18 juillet 1916, relatif à ce recours, débouta M. Ricardo Ramos. Dans ses considérants, la décision rappelle que par décret du 25 août 1914, la France a déclaré appliquer, sous réserve de certaines modifications, la Déclaration du 26 février 1909. Puis, passant aux faits :

« Considérant, en premier lieu, qu'il est établi par l'instruction que le voyage du vapeur « Federico » de Barcelone à Gênes, au cours duquel ce bâtiment a été capturé, avait *spécialement pour but*, de même que les trois voyages précédemment effectués par lui, de rapatrier des nationaux de pays ennemis allant rejoindre leurs corps à travers l'Italie encore neutre ».

« Considérant, en second lieu, qu'en présence des prescriptions légales qui régissent, dans les pays ennemis auxquels appartenaient les passagers trouvés à bord du « Federico », l'accomplissement du service militaire, les hommes faisant partie des troupes actives ou de leurs réserves, et se trouvant momentanément en congé pendant le temps de paix *n'ont pas cessé d'être incorporés dans la force armée* de ces pays ; que tel était bien le cas des individus, tant officiers que soldats, qui composaient la presque totalité desdits passagers, et qui ont été régulièrement faits prisonniers de guerre en vertu de l'art. 47 de la Déclaration de Londres, lequel vise également les individus incorporés dans la force armée de l'ennemi, lorsqu'ils sont trouvés à bord d'un navire de commerce neutre ; que, dans ces conditions, c'est à bon droit et par une exacte application de l'art. 45 précité, dont les dispositions claires et précises ne sauraient être infirmées par aucun autre document,

« que le Conseil des Prises a déclaré bonne et valable la prise
« du vapeur espagnol « Federico » (14).

Cette décision offre donc une particularité remarquable : c'est en s'appuyant sur la législation des pays des individus arrêtés que le juge établit leur caractère militaire.

Nous trouvons encore un exemple de transport de réserviste dans l'affaire de la « *Rosita* » ; cette barque avait été secourue en mer le 24 avril 1915 par le vapeur français « *Anatolie* » ; le 30 avril suivant, elle fut saisie dans le port de Marseille. Elle était montée par des sujets allemands cherchant à rejoindre les forces armées de leur pays ; en admettant que le propriétaire de la « *Rosita* » ait pu prouver son caractère neutre, cette barque devait être confisquée pour transport de réservistes considérés comme incorporés. En l'espèce la décision du Conseil des Prises, rendue le 23 septembre 1915, valida la capture en se fondant sur la situation irrégulière de la « *Rosita* » ; celle-ci n'ayant pas de papiers de bord, et ne battant aucun pavillon, pouvait de ce fait être considérée comme ennemie (15).

Xavier de Hauteclocque a rapporté dans *Gringoire* qu'en août 1914 un contre-torpilleur français avait capturé un yacht espagnol, l'« *Argo* », pour transport de 150 réservistes allemands camouflés en touristes (16).

Dans les premiers mois de la guerre, les autorités françaises ont arrêtés près de 1800 hommes ; ainsi furent saisis sur la « *Nieu-Amsterdam* », le 2 septembre 1914, 994 incorporés Austro-allemands ; sur la « *Sibrilla* », le 8 octobre, 75 incorporés ; sur la « *Cita-di-Sassari* », le 21 décembre, 355. M. Perrinjaquet évalue à quatre cent mille le nombre des Austro-allemands qui, sans la ferme conduite des Alliés, eussent rejoint leur pays (17) ; cela suffit à montrer la nécessité pratique de comprendre les réservistes dans l'expression « incorporés dans la forme armée de l'ennemi ».

(14) Paul Fauchille et J. Basdevant, *Jurisprudence française en matière de prises maritimes*, 1916, p. 287.

(15) Décisions du Conseil des Prises et décrets rendus en C. E. en matière de prises maritimes, ministère de la marine, t. I, Paris, 1916, p. 171.

(16) Cf. *Gringoire* du 22 mars 1935, « Entrée libre », par Xavier de Hauteclocque.

(17) Perrinjaquet, *La guerre européenne et le commerce des belligérants et des neutres*, R.G.D.I.P., 1915, p. 127 et s.

§ 3. — LE CAS DES AGENTS DIPLOMATIQUES.

Nous avons vu que, depuis l'affaire du « Trent » (18), la doctrine et la pratique internationales étaient d'accord pour reconnaître comme licite le transport d'agents diplomatiques. La question s'est encore posée pendant la guerre de 1914, dans l'affaire du « *Christian Bors* ». Le « *Christian Bors* » était un navire norvégien qui se rendait du Mexique en Chine, en février 1915, lorsqu'il fut visité par un croiseur japonais ; à bord fut découvert, déguisé en chauffeur, l'amiral von Hintze, ministre de l'Allemagne à Mexico, qui venait d'être nommé en Chine et s'y rendait clandestinement ; il pouvait certainement être considéré comme un agent diplomatique ; et n'avait donc aucune raison de dissimuler sa présence ; mais à bord fut découvert également un autre passager suspect, un mobilisable allemand. Le « *Christian Bors* » fut alors capturé et amené à Kobé. « On a prétendu cette saisie illégale, disent MM. Mérignac Lémonon, qui rapportent cette histoire ; il aurait au moins fallu, pour qu'il en soit ainsi, que le capitaine fut demeuré dans l'ignorance de la qualité des personnes transportées ; or la bonne foi du commandant du « *Christian Bors* » ne paraissait nullement certaine » (19). A notre avis, la légitimité de la saisie doit reposer sur le caractère spécial du voyage, plutôt que sur la mauvaise foi du capitaine : si le voyage du « *Christian Bors* » en Chine avait *spécialement pour but* d'y débarquer les passagers suspects, sa confiscation était conforme à l'art. 45, 1^{er} alinéa de la Déclaration de Londres. La Cour des Prises japonaise refusa d'ailleurs de prononcer la condamnation du navire parce que, au moment du procès, le réserviste allemand était mort depuis quatre mois (20).

SECTION II

L'assistance hostile indirecte

par transport occasionnel de dépêche ou de messenger

Nous étudierons successivement :
le transport matériel de messages ;

(18) Cf. p. 22.

(19) A. Mérignac et E. Lémonon, *Le Droit des Gens et la guerre de 1914-1918*, t. II, p. 517.

(20) Bonfils-Fauchille, *D.I.P.*, t. II, p. 935, n° 1588^{as}.

l'exemption de la correspondance postale ;
la question des radio-communications.

§ I. — LE TRANSPORT DE MESSAGES AUX BELLIGÉRANTS .

Si l'on applique les principes de la déclaration de Londres, on aboutit aux idées suivantes en ce qui concerne l'assistance hostile indirecte par transport de dépêches, en supposant qu'il s'agit d'un paquebot non affecté à un service postal :

ART. 45, 1^{re} alinéa. — Il y a assistance hostile s'il y a *voyage spécial* en vue du transport de dépêches dans l'intérêt de l'ennemi.

ART. 45, 2^e alinéa. — Il y a assistance hostile lorsqu'à la *connaissance du transporteur*, il y a à bord un messenger porteur d'une dépêche destinée à l'ennemi, et qui prête donc de ce fait une *assistance directe aux opérations de l'ennemi* (21).

Ces deux hypothèses se sont présentées pendant la guerre de 1914, la première dans l'affaire de l'« *Iro-Maru* », la seconde dans celle du « *Leif Gundersen* ».

L'« *Iro-Maru* » était un vapeur japonais de 663/413 tonneaux, qui se rendait de Shanghai à Bangkok ; le 11 novembre 1915, il fut semoncé et arrêté au Sud-Ouest du Cap-Saint-Jacques (Cochinchine) par le torpilleur français n° 18 ; la visite permit de constater qu'il ne restait plus à bord que 410 tonnes de charbon ; un jet à la mer avait été effectué avant la perquisition ; les papiers de bord étaient irréguliers et incomplets ; enfin il y avait à bord un passager européen et un Chinois qui ne purent présenter aucune pièce d'identité, et dont le premier prétendit d'abord être citoyen américain ; on apprit bientôt qu'il était Allemand, consul d'Allemagne, qu'il s'appelait Heingtes et se rendait à Bangkok.

L'« *Iro-Maru* » fut déclaré capturé pour assistance hostile, par procès-verbal en date à Saïgon du 10 septembre 1915. Son propriétaire et son affrèteur, directeur de la compagnie Kaiyosha, de Shanghai, revendiquèrent tous deux l'« *Iro-Maru* », alléguant leur bonne foi. Mais il fut prouvé que la compagnie Kaiyosha avait eu connaissance de la véritable qualité de Heingtes, et de la nature de sa mission ; celui-ci avait d'autre part fini par avouer que l'« *Iro-Maru* » était chargé de le conduire à Bangkok, où il devait porter des plis scellés venant de Berlin

(21) Cf. p. 94, 95 et 96.

et dont il ne devait prendre connaissance qu'à son arrivée ; il avait jeté ces documents à la mer dès qu'il avait identifié le torpilleur français visiteur.

Le 30 novembre 1916 le conseil des Prises français déclara bonne et valable la saisie de l'« Iro-Maru », ainsi que de ses agrès, appareils et approvisionnements de charbon, s'appuyant notamment sur le considérant suivant :

« Considérant qu'en Droit des Gens, dont il est fait application par l'art. 45 de la Déclaration de Londres du 26 février 1909, déclarée applicable, sous certaines réserves étrangères à la cause, par le décret du 6 novembre 1914 en vigueur au moment de la capture, un navire, quel que soit son pavillon, neutre ou allié, est de bonne prise lorsqu'il *voyage spécialement* en vue du transport d'un agent de l'Etat ennemi chargé de *porter des plis ou nouvelles dans l'intérêt de cet Etat...* » (22).

Quant au « Leif Gundersen » (23). c'était un quatre mâts barque norvégien qui allait de Baltimore à Odensee (Danemark), avec une cargaison de maïs ; le 25 mars 1917, il fut arrêté en haute mer par les autorités navales françaises ; on découvrit à bord 3700 plis environ de dépêches ennemies destinées à l'Allemagne ; le « Leif Gundersen » n'était chargé d'aucun service postal, ces dépêches, dont la présence avait été signalée par la censure postale française à Londres, avaient pour objet les affaires publiques ; elles avaient un caractère officiel non diplomatique, et leur contenu avait directement trait aux hostilités.

Les armateurs et le capitaine ayant protesté de leur bonne foi, le Conseil des Prises français jugea ne pas avoir à apprécier le bien fondé de ces allégations : celles-ci, même reconnues exactes, n'étaient pas de nature à faire échec à l'interdiction du transport de dépêches par les neutres ; par une décision du 19 mars 1918, il déclara donc bonne et valable la saisie du « Lief Gundersen » et des dépêches transportées, mais ordonna la restitution de la cargaison (24).

Il faut remarquer que les faits s'étaient passés le 25 mars 1917 ; à cette époque la France n'était plus tenue par les principes de la Déclaration de Londres, dont l'application avait été abrogée par le décret du 7 juillet 1916. Néanmoins ces princi-

(22) Paul Fauchille et J. Basdevant, *Jurisprudence française en matière de prises maritimes*, 1916, p. 323.

(23) Cf. p. 96.

(24) Ministère de la Marine, *recueil des décisions du Conseil des Prises*, t. II, 1923, p. 141.

pes étaient toujours suivis en fait. A première vue cependant la condamnation du « Leif Gundersen » paraît difficile à concilier avec les art. 45 et 46, puisqu'il n'y a pas *voyage spécial* dans ce transport de nouvelles ; mais on peut considérer le capitaine chargé des dépêches, même dans l'ignorance de leur caractère illicite, comme ayant en les transportant *prêté une assistance directe aux opérations de l'ennemi* ; au lieu de reposer sur l'art. 45, 1^{er} alinéa, la condamnation repose sur le 2^e alinéa du même article. Ce n'est peut-être pas le raisonnement suivi par la Cour des Prises françaises ; cela nous paraît être cependant la seule base juridique sur laquelle on puisse asseoir la décision du 19 mars 1918.

§ 2. — LE PROBLÈME DE LA CORRESPONDANCE POSTALE
PENDANT LA GUERRE.

A) *Valeur de l'inviolabilité proclamée par la convention XI de La Haye du 18 octobre 1907 (25).*

6 Puissances s'étaient abstenues de ratifier la convention sur la protection de la correspondance postale : la Bulgarie, l'Italie, le Montenegro, la Russie, la Serbie et la Turquie ; l'Allemagne en profita pour soutenir que ces dispositions, n'ayant pas été ratifiées par tous les belligérants, n'étaient pas applicables aux hostilités en cours ; les Etats-Unis au contraire affirmaient la thèse suivante : cet accord international n'avait fait que proclamer une pratique déjà bien établie, et par conséquent, à défaut de ratification, il restait cependant obligatoire en tant que règle coutumière (26). Quant aux Alliés, ils consentirent à observer les termes de la Convention XI, « raisonnablement interprétés » ; en effet trois questions peuvent se poser, et se sont posées en fait, sur la portée réelle de l'exemption accordée à la correspondance postale : qu'est-ce que la correspondance postale ? en quel endroit est-elle inviolable ? quelle est la nature de cette inviolabilité ?

Les Alliés ont voulu répondre à ces trois questions, et par

(25) Cf. p. 44.

(26) Memorandum américain du 24 mai 1916, P. Fauchille, La guerre de 1914, t. III, p. 95, doc. 741.

une note du 3 avril 1916, ils firent connaître aux neutres les précisions suivantes :

1) Les Alliés ne comprenaient pas les *colis postaux* parmi la correspondance postale.

2) Ils s'abstiendraient de saisir *en mer* la correspondance véritable, et en assureraient la retransmission le plus vite possible.

3) L'inviolabilité de la correspondance postale n'excluait pas un droit de contrôle et de surveillance des Alliés sur les sacs, pour visiter et arrêter les marchandises qui y seraient dissimulées.

Nous allons étudier la solution apportée au cours de la guerre à ces trois problèmes.

I. — *Qu'est-ce que la correspondance postale. — Exclusion des colis postaux.* — Les services postaux ont traditionnellement pour objet la transmission de lettres missives, de documents imprimés et d'échantillons ; mais ils acceptent aussi, sous le nom de *colis postaux*, des paquets de marchandises, sous réserve de certaines conditions de poids, volume et emballage ; il est logique de soumettre des colis postaux, qui sont des marchandises, à l'exercice des droits de contrôle et, le cas échéant, de saisie, qui appartiennent en haute mer aux belligérants vis-à-vis de toute cargaison. C'est ainsi qu'en mars 1915, le croiseur auxiliaire allemand « Prinz Eitel Friedrich », après avoir recueilli sur le vapeur français « Floride » 144 sacs de correspondance, pour en assurer la réexpédition, abandonna au contraire les colis postaux trouvés à bord de ce navire, qu'il coula ensuite. Ces 144 sacs postaux lui ayant été remis, le gouvernement américain se borna à transmettre à la France les déclarations de l'officier allemand, par une note du 8 avril 1915 ; mais le 4 janvier 1916, il protesta violemment contre la saisie à bord de vapeurs neutres de colis postaux à destination ou provenance des Etats-Unis ; à ce moment, le gouvernement américain inclinait à réclamer le même traitement pour les colis postaux et le courrier ordinaire (27). Les Alliés se justifèrent en montrant, dans le mémorandum du 15 février-2 avril, la différence de nature qui sépare les deux choses ; le 24 mai, les Etats-Unis reconnurent le bien fondé de cette explication (28) ; dès lors ils furent

(27) Paul Fauchille, *op. cit.*, t. III, p. 95, doc. 747.

(28) *Ibid.*, doc. 741.

d'accord avec les Alliés pour considérer les colis postaux comme de simples marchandises; de même ajoutaient-ils, les actions, obligations, coupures, chèques, mandats de paiement, effets négociables et autres valeurs assimilables à de la monnaie. En application de ces idées plusieurs saisies de colis postaux ou de valeurs furent effectuées par les Alliés sur des vapeurs neutres, en 1916, 1917 et 1918 : ainsi sur le « *Vénézuéla* », la « *Hollandia* », le « *Ryndam* », l' « *Oscar II* », le « *Christianiafjord* », le « *Ramensfjord* » et d'autres navires norvégiens ou danois (29) ; en ce qui concerne le « *Vénézuéla* », le cas était curieux, puisqu'il s'agissait d'un vapeur français sur lequel on avait saisi, le 7 avril 1916, un colis postal provenant d'Allemagne et destiné à un Allemand ; une décision du Conseil des Prises du 6 mai suivant déclara cette saisie effectuée à bon droit (30). 10 autres saisies furent d'ailleurs effectuées l'année suivante sur le même bâtiment, toutes reconnues valables par un jugement du 20 février 1919 (30).

Au contraire France, Angleterre et Etats-Unis s'accordèrent à considérer comme correspondance postale inviolable les documents maritimes et correspondance commerciale, même lorsqu'il se réfèrent à des envois ou à des exportations de l'ennemi (32).

II. — *Où la correspondance postale est-elle inviolable ?* — *En mer*, dit la convention de La Haye. Cette imprécision a donné naissance à une controverse entre les Alliés et les neutres ; la France et l'Angleterre ont considéré que l'expression « *en mer* » désigne seulement « *la haute mer* », par opposition aux eaux intérieures et à la mer territoriale ; en ce sens, M. Fauchille cite le jugement du Conseil des Prises du 27 février 1919 (affaires Ryndam et Hollandia) (33) : cette décision déclara la Convention XI de La Haye entièrement étrangère au cas de sacs postaux saisis à bord d'un navire entré dans un port, c'est-à-dire à l'intérieur des limites de la juridiction territoriale de l'Etat auquel appartient ce port.

D'après les Pays-Bas et les Etats-Unis, au contraire, l'expression « *en mer* » doit être entendue dans son sens le plus

(29) Cf. Décisions du Conseil des Prises, ministère de la Marine, t. I, II et III.

(30) Ministère de la Marine, décisions du Conseil des Prises, t. I, p. 503.

(31) *Ibid.*, II, 1923, p. 181.

(32) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1395^a.

(33) *Ibid.*

large ; il faut étendre l'exemption de la correspondance postale à tout ce qui est territoire maritime, mer territoriale et ports compris.

Quant à l'Allemagne, elle commença par respecter la correspondance postale : nous avons déjà cité l'exemple de la « Floride », coulé par le « Prinz Eitel Frederick » le 12 mars 1915 après que ses sacs postaux eussent été recueillis par ce dernier. Mais cette Puissance déclara bientôt ne plus observer la convention de La Haye ; ses navires de guerre se mirent à détruire des paquebots-poste sans semonce ni visite préalable, alléguant que cette convention n'avait pas un caractère obligatoire par suite de sa non-ratification par six des belligérants ; ce qui n'empêcha pas les Empires centraux, remarque M. Fauchille, d'appliquer d'autres stipulations de la convention de 1907 ; de toute façon ceci ne justifiait nullement une destruction pure et simple sans saisie préalable (34).

Quoi qu'il en soit, du 30 décembre 1914 au 31 décembre 1915, les Austro-Allemands avaient ainsi coulé sans avertissement 13 paquebots-poste. Aucune protestation ne fut soulevée par les neutres ; bien au contraire c'est aux Alliés que s'en prirent les Etats-Unis ; ils reprochèrent aux autorités franco-britanniques, le 4 janvier 1916, d'avoir retenu trop longtemps du courrier américain saisi sur les vapeurs hollandais « *Nieuw-Amsterdam* » et « *Noorden Dijke* ». Comparée à celle de l'ennemi, constate Jean de Marolles (35), la conduite franco-anglaise était pourtant bien modérée et ne pouvait même pas constituer des représailles sérieuses.

III. — *Nature précise de l'inviolabilité de la correspondance postale.* — Sur ce point capital, il y eût lors des hostilités de graves divergences entre neutres et belligérants. Les Pays-Bas, la Suède et les Etats-Unis ont considéré cette inviolabilité comme absolue ; d'après eux elle obligeait les belligérants à réexpédier immédiatement les sacs postaux trouvés sur les navires, sans les ouvrir ni les examiner. L'Angleterre et la France, au contraire, s'appuyant sur ce que la protestation s'appliquait à la correspondance et non pas aux marchandises, estimaient avoir le droit de contrôler s'il s'agissait réellement de celle-là et non de celles-ci ; elles ont donc prétendu pouvoir examiner les sacs pour s'assurer qu'ils ne contenaient pas

(34) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n° 1395^e

(35) Jean Gaigneron Jollimon de Marolles, *op. cit.*, p. 76.

d'articles de contrebande ; dans ce but elles prirent l'habitude de conduire les envois postaux dans leurs ports, pour les surveiller plus facilement. C'est ce qui les amena à créer un contrôle permanent de la correspondance postale transportée par les neutres.

B) *Le contrôle de la correspondance
par l'entente franco-anglaise*

Les instructions françaises du 30 janvier 1916 déclaraient : « Dans certains cas il sera possible de prendre connaissance des lettres officielles ou particulières adressées aux autorités ennemies, ou à des personnes résidant en territoire ennemi ou occupé par lui et trouvées à bord des bâtiments capturés. S'il en est qui présentent intérêt, elles seront transmises au ministère de la Marine ; les autres seront expédiées avec le moins de retard possible » (36).

Ainsi fut organisé par les Français et par les Anglais un contrôle permanent de la correspondance transportées sur des navires alliés ou neutres (37). Les résultats obtenus justifiaient cette institution. D'ailleurs si la correspondance postale est inviolable, encore faut-il pouvoir vérifier qu'il s'agit bien de correspondance postale. L'histoire de la guerre de 1914 prouve que des actes hostiles, projetés par lettres, ont été découverts et empêchés grâce à la surveillance de l'Entente.

Les Etats-Unis finirent par admettre ce contrôle tel que l'avait établi la note du 24 mai 1916 ; en effet les Alliés s'engageaient à réexpédier la correspondance véritablement innocente ; cependant le gouvernement américain reprocha aux autorités franco-britanniques d'exercer leurs recherches dans leurs ports et non en haute mer, d'où des retards parfois considérables ; l'Entente répondit en montrant la nécessité d'envoyer les sacs postaux dans des centres pourvus du personnel et du matériel indispensables pour effectuer rapidement et sérieusement le contrôle (38). Les Etats-Unis durent s'incliner.

Tout ceci montre que la convention XI de La Haye du 18 octobre 1907 a reçu de sérieuses entorses au cours des hostilités ; inappliquée par les Empires centraux dès 1915, elle fut d'autre

(36) Paul Fauchille et J. Basdevant, *Jurisprudence française en matière de prises maritimes*, p. 17, art. XVI.

(37) Marolles, *op. cit.*, p. 79.

(38) P. Fauchille, *La guerre de 1914*, t. III, p. 100 et s., doc. 742.

part plutôt déformée par les Alliés ; le contrôle des sacs postaux effectué à terre par ces derniers semble difficilement conciliable avec l'esprit de la Convention ; ceci prouve la nécessité d'une nouvelle réglementation de la question, réglementation qui tienne compte des intérêts des belligérants aussi bien que des droits fondamentaux des neutres.

§ 3. — LE PROBLÈME DES RADIO-COMMUNICATIONS PENDANT LA GUERRE

La Conférence de Londres n'ayant pas réglé expressément la question, le plus simple était de la soumettre aux textes sur le transport matériel de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi, qui sont suffisamment larges pour s'appliquer à la T.S.F. :

Art. 45 : « Un navire neutre est confisqué... :

1) Lorsqu'il voyage spécialement... en vue de la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi » (39).

Aussi les instructions françaises de 1912 déclarent-elles que la radiotransmission de messages hostiles tombe sous le coup de l'art. 45, 2^e al. Les instructions de 1916 ajoutent : « Tout usage de la T.S.F. destiné à renseigner l'ennemi et à l'aider dans ses opérations constitue un acte d'assistance hostile rendant le navire susceptible de capture comme il est dit à l'art. 46, 1^{er} al., de la Déclaration de Londres ». Autrement dit, le navire est considéré comme « prenant une part directe aux hostilités ». Ainsi on voit dans la transmission de renseignements par T.S.F. une assistance hostile directe ; elle est en effet susceptible de rendre à l'ennemi des services encore plus importants que le transport matériel d'une dépêche : celui-ci est définitif ; une fois la dépêche confiée au navire neutre et ce dernier parti, elle ne peut plus être modifiée ; le transporteur n'est qu'un intermédiaire muet ; au contraire, le neutre qui radiotransmet des renseignements de l'ennemi reste en communication permanente avec lui ; il peut non seulement recevoir et retransmettre des nouvelles, mais y répondre, envoyer un second message pour modifier le premier ; il joue un rôle plus actif que dans le précédent ; il coopère véritablement aux opérations.

Aussi les Instructions françaises autorisent-elles les autori-

(39) Cf. p. 94.

tés maritimes à prendre des mesures préventives qui se résument en quelques mots : tout navire muni de poste de T.S.F. est traité en suspect. Jean de Marolles écrit : « Si les circonstances l'exigent, l'Amirauté pourra notifier à ces navires, lorsqu'ils séjourneront dans la zone des opérations de guerre, de multiples interdictions, telles que transmettre des nouvelles sur la situation et les mouvements des navires de l'escadre, enregistrer des télégrammes clairs ou chiffrés provenant de ces bâtiments, émettre des signaux de nature à troubler leurs communications, etc. Si les dits navires passent outre à ces injonctions, ils sont déclarés coupables d'assistance hostile » (40). Et il ajoute : « Il sera d'ailleurs toujours possible d'enjoindre à ces navires de s'éloigner de la zone des hostilités, de leur imposer une direction déterminée. Si la visite révèle simplement l'enregistrement de dépêches interdites, on pourra saisir le registre des télégrammes ; s'il y a des motifs suffisants de suspecter leur bonne foi, on pourra saisir les appareils de T.S.F. » (41).

SECTION III

Les sanctions de l'assistance hostile indirecte pendant la guerre

§ 1. — NATURE DE CES SANCTIONS

L'ordre en Conseil du 20 août 1914 et le décret du 25 août avaient donné autorité aux règles de la Déclaration de Londres sur l'assistance hostile (42), ce sont donc les sanctions prévues par l'art. 45 qui ont été appliquées pendant la guerre en ce qui concerne l'assistance hostile indirecte ; elles ne faisaient guère d'ailleurs, nous l'avons vu, que rappeler les principes traditionnels en la matière (43).

Donc, renvoi à l'art. 45 (44) : le navire est confisqué comme assimilé à un navire neutre saisissable pour transport de contrebande de guerre ; la marchandise ennemie innocente est

(40) Marolles, *op. cit.*, p. 72.

(41) Marolles, *op. cit.*, p. 72.

(42) Cf. p. 114.

(43) Cf. p. 48.

(44) Cf. p. 96 et s.

couverte par le pavillon neutre, en vertu de la deuxième règle de la Déclaration de Paris ; seule la cargaison du propriétaire du navire est confiscable. Enfin les troupes ennemies transportées sont faites prisonniers de guerre, nous l'avons vu dans les exemples déjà cités du « *Sheffield* », de l' « *Africa* » (45), du « *Federico* », de la « *Rosita* » (46), etc...

§ 2. — CONDITIONS D'APPLICATION

A) *Nécessité du flagrant délit*

Renvoi à ce qui a été dit lors de l'étude des sanctions prévues par l'art. 45 (47).

B) *Excuses atténuant la responsabilité du transporteur*

Nous avons vu que ces excuses sont traditionnellement la bonne foi du transporteur, résultat de son ignorance du caractère illicite de l'acte accompli, — la contrainte, — et l'ignorance de l'état de guerre. L'histoire de la guerre de 1914 nous offre des exemples de ces trois excuses possibles.

a) *La bonne foi du transporteur.* — Il nous faut revenir au cas du vapeur japonais « *Iro-Maru* », déjà narré ci-dessus (48). Ce vapeur avait été capturé le 10 décembre 1915, à Saïgon, pour transport d'un agent ennemi chargé de nouvelles. La compagnie Kaiyosha, de Shanghai, qui avait affrété le navire, et son propriétaire, revendiquèrent l' « *Iro-Maru* », invoquant tous deux leur bonne foi. Mais cette excuse ne fut pas admise par le Conseil des Prises français ; l'enquête et l'interrogatoire du capitaine prouvèrent en effet que la Kaiyosha avait eu connaissance de la personnalité de l'agent ennemi transporté et de la nature de sa mission.

b) *La contrainte exercée sur le transporteur.* — Cette excuse a notamment été invoquée dans l'affaire de l' « *Olympia* » ; il s'agissait d'une felouque capturée le 16 juin 1915 à l'est de l'Île

(45) Cf. p. 121.

(46) Cf. p. 123 à 125.

(47) Cf. p. 99.

(48) Cf. p. 127.

de Cerigoto (Grèce) par le contre-torpilleur « Mousqueton ». Le capitaine de l'« Olympia » déclara ne pouvoir présenter aucun papier permettant d'identifier ce bâtiment ; il finit par avouer la présence de sept militaires turcs cachés à fond de cale, avec des armes et des munitions, et une lettre expédiée sous pli cacheté par le gouvernement ottoman. Le transporteur prétendit alors avoir été contraint de vive force d'embarquer ces passagers et ce chargement hostile ; mais le Conseil des Prises françaises ne tint pas compte de cette excuse, dont le témoignage des Turcs, entre autres preuves, avait démontré la fausseté. L'« Olympia » fut donc condamnée pour assistance hostile, par un jugement du 8 octobre 1915 (49).

c) *Ignorance de l'état de guerre.* — Le cas le plus intéressant à ce sujet est celui du « Zambesi », que nous retrouverons par la suite, mais dont nous pouvons dès maintenant résumer l'histoire entière. C'était un vapeur anglais de 3.759 tonnes, inscrit à Londres et appartenant à des Anglais ; en mars 1914, ses propriétaires l'avaient affrété à la « Pacific Phosphat Co Ltd », compagnie anglaise, pour un voyage dans l'Océan Pacifique ; ce voyage devait notamment mener le « Zambesi » à l'île Nauru, possession allemande ; cette compagnie y était représentée par un sujet allemand, Rudolf Haefcke, assisté d'un nommé Walter Reinhold Storch, sujet anglais, né de parents allemands. Du 25 juillet au 6 août 1914, le « Zambesi » resta sur rade à Nauru, le mauvais temps l'empêchant de débarquer sa cargaison ; mais le 5 août les autorités allemandes apprirent par T.S.F. la déclaration de guerre ; il devenait urgent pour elles de communiquer avec l'île voisine de Rabaul, siège du gouverneur de cet archipel allemand ; elles affrétèrent donc le « Zambesi » pour un voyage aller et retour de Nauru à Rabaul ; les Allemands déclarèrent aux sujets anglais impliqués dans l'affaire qu'il s'agissait de porter des dépêches, mais ils leur cachèrent que les hostilités avaient éclaté entre la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

Parti pour Rabaul avec les dépêches et un agent allemand, Brauns, à bord, le « Zambesi » fut arraisonné le 12 août par le croiseur britannique « Encounter ». Après enquête, il fut saisi et amené à Sidney.

Les propriétaires et premier affréteurs demandèrent que le « Zambesi » et sa cargaison leur fussent rendus, alléguant leur

(49) Ministère de la Marine, décision du Conseil des Prises, t. I, p. 173.

ignorance des hostilités lors de son envoi de Nauru à Rabaul; ils prétendaient d'ailleurs également que si un navire neutre dans les mêmes circonstances était susceptible de confiscation pour assistance hostile, il n'y avait pas de raison d'en décider de même dans le cas d'un navire anglais. Mais le simple fait d'utiliser ce second argument enlevait beaucoup de sa force au premier. Or, comme le fit remarquer le juge Cullen, président de la Cour Suprême des Nouvelles Galles du Sud, un sujet anglais a bien moins encore la liberté qu'un neutre d'entrer en négociations avec l'ennemi, au détriment des intérêts de son propre pays; cette question réglée, le juge de prises revient à l'argument de l'ignorance des hostilités, qui nous intéresse particulièrement pour l'instant; il note que l'agent de la Compagnie anglaise, Walter Reinhold Storch, semble avoir été bien négligent et imprudent en cette affaire. Si l'on suppose que le sous-affrètement du « Zambesi » ayant pour but le transport de dépêches avait eu lieu au profit d'un particulier neutre avant la déclaration de guerre, le navire eût été confiscable si ensuite, par les actes du sous-affrèteur ayant connaissance de l'état de guerre, le navire avait été mis à la disposition du gouvernement ennemi; il peut difficilement être soutenu que le risque soit moindre du fait que le sous-affrèteur, au lieu d'être un particulier neutre, est le gouvernement ennemi lui-même.

Aussi le jugement de la Cour Suprême des Nouvelles Galles du Sud du 22 décembre 1914 prononça-t-il la confiscation du « Zambesi » et de sa cargaison (50).

C) *Circonstances aggravantes de l'assistance hostile indirecte*

Une partie de la doctrine traditionnelle considérait avant 1909 l'affrètement spécial partiel d'un navire neutre en vue d'une assistance hostile indirecte comme une circonstance aggravante de cette violation de neutralité (51). Or, l'art. 45, 1^{re} alinéa, exige que le voyage soit *spécial* pour que le transport de passagers individuels incorporés ou de nouvelles soit punissable; il est vrai que dans le transport en toute connaissance de cause d'un détachement ou de personnes qui prêtent lors de la traversée une assistance directe à l'ennemi, le 2^e alinéa de l'art. 45 se contente d'un voyage ordinaire; si dans ce cas le voyage

(50) Paul Fauchille et Jules Basdevant, *Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes*, t. I, p. 113-123.

(51) Cf. p. 58-59.

est effectué spécialement pour ce transport illicite, il y a certainement là une circonstance de fait qui aggrave la violation de neutralité commise.

Mais d'une façon générale les Cours de Prises ont toujours eu tendance, au cours des hostilités, à appliquer l'art. 46 au lieu de l'art. 45 chaque fois que l'acte hostile était plus nettement caractérisé que les textes ne l'exigent pour une simple assistance indirecte. Ainsi dans l'affaire de l'« *Olympia* », il y avait transport d'un détachement militaire ennemi, d'un message hostile et de munitions ; mais les papiers de bord étant irréguliers, et les militaires transportés ayant été trouvés les armes à la main, le Conseil de Prises a estimé pouvoir appliquer l'art. 46 dans ses alinéas 1, 2 et 3 (il eût pu tout aussi bien ajouter l'alinéa 4) au lieu de l'art. 45 (52).

De même dans l'affaire du « *Zambesi* », la Cour de Prises a appliqué en fait les alinéas 2 et 4 de l'art. 46, du fait de la présence à bord d'un agent allemand, et du voyage actuel et exclusif ayant pour but le transport d'un message de Nauru à Rabaul (53).

Dans le cas de l'« *Iro-Maru* » (54), il y eût aussi des circonstances aggravantes de l'assistance hostile indirecte : il y avait non seulement un voyage spécial, mais un voyage exclusivement entrepris pour transporter un agent de l'ennemi. Bien que le navire eût été condamné par application de l'art. 45, il y avait en réalité affrètement total par l'ennemi, donc assistance hostile directe : on eût pu appliquer l'art. 46, alinéas 2 et 3, et traiter l'« *Iro-Maru* » comme un navire ennemi.

Ceci montre que par suite de circonstances spéciales à chaque cas, les art. 45 et 46 se chevauchent souvent, et que l'on peut fréquemment appliquer le second à la place du premier. L'étude des exemples récents d'assistance hostile nous conduit donc à nous poser la question suivante : n'est-il pas possible d'éliminer la notion d'assistance indirecte, de confondre les art. 45 et 46, et de ne plus considérer l'assistance hostile que comme un bloc ? C'est ce que nous verrons plus tard. Pour l'instant contentons-nous de résumer les cas les plus typiques d'assistance directe que nous offre l'histoire de la guerre mondiale.

(52) Cf. p. 136-137.

(53) Cf. p. 137-138.

(54) Cf. p. 127 et 136.

CHAPITRE III

L'ASSISTANCE HOSTILE DIRECTE PENDANT LA GUERRE DE 1914

La guerre de 1914 nous offre surtout des exemples d'assistance directe par services de ravitaillement, particulièrement en combustible ; mais on peut citer au moins deux cas d'affrètement spécial total au transport de troupes ou de dépêches, et nous les examinerons tout d'abord.

SECTION I

Assistance hostile par affrètement spécial total au transport de militaires ou de dépêches

Le 7 novembre 1915, au sud-est de la Crête, l'avis auxiliaire français « Nord-Caper », commandé par le lieutenant de vaisseau Lacombe, aperçut vers 5 h. 30 un grand schooner d'apparence suspecte ; canons braqués et équipage aux postes de combat, il poussa les feux et se dirigea sur lui à toute vitesse ; des soldats turcs ayant été vus à bord, le « Nord-Caper » s'agrippa hardiment au voilier ; 7 hommes, avec à leur tête l'enseigne Poulailler, s'élancèrent à l'abordage, surprirent le personnel et le maîtrisèrent, faisant ainsi prisonniers 11 officiers, 5 sous-officiers et 27 hommes. Le chef du détachement capturé déclara être officier de cavalerie de l'armée ottomane ; il se rendait en Tripolitaine pour rejoindre les troupes senoussistes dont lui-même était sheik.

Le schooner abordé ne figurait pas sur la liste des navires de l'Empire turc ; il ne paraissait avoir ni nom ni numéro, et

l'on n'y trouva aucun papier de bord ; de plus il naviguait sans patron ni équipage régulièrement enrôlés ; dans ces conditions, il aurait pu être légitimement traité en navire ennemi.

En admettant même qu'il fut de nationalité neutre (et c'est là ce qui nous intéresse), il pouvait être confisqué pour assistance hostile directe, par application de l'art. 46 de la Déclaration de Londres. Cet article permet, en effet, la capture comme navire neutre assimilé à un navire de commerce ennemi de tout bâtiment qui :

« ... 2° Se trouve sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent placé à bord par le gouvernement ennemi ;

3° Est affrété en totalité par le gouvernement ennemi ;

4° Est actuellement et exclusivement affecté soit au transport de troupes ennemies... ».

Employé par un gouvernement ennemi dans un but militaire, transportant uniquement, outre de la contrebande de guerre, des militaires ennemis en détachement, et étant placé sous l'autorité du chef de ce détachement, le « *schooner X* », inconnu, remplissait au moins une de ces conditions, sinon les trois. Le 30 mai 1918, sa capture fut reconnue bonne et valable par un jugement du Conseil des Prises (1).

D'autres exemples d'assistance hostile directe par affrètement spécial total au transport de troupes ou de dépêches sont fournis par des cas déjà cités :

C'est le cas de l'« *Olympia* » examiné lors de l'étude des sanctions de l'assistance directe (2), qui fut condamnée par application de l'art. 46 : elle eût pu tout aussi bien l'être par application de l'art. 45. C'est le cas de l'« *Iro-Marû* » (3), qui transportait des dépêches et fut condamné en vertu de l'art. 45 ; il eût pu, lui aussi, l'être tout aussi bien en vertu de l'art. 46 (4). C'est le cas du « *Zambesi* » (5), qui transportait aussi un message, et dont le capitaine ignorait l'ouverture des hostilités. Dans tous ces exemples, on peut considérer qu'il y eût affrètement spécial total ; mais, vu le manque de preuves, on peut se contenter d'appliquer l'art. 45 et voir en ces violations de neutralité des actes occasionnels. Bref, tout ceci montre une nouvelle fois l'indétermination qui règne parfois autour des

(1) Paul Fauchille et J. Basdevant, *Jurisprudence française en matière de prises*, p. 433.

(2) Cf. p. 136-137 et 139.

(3) Cf. p. 127-136 et 139.

(4) Cf. p. 139.

(5) Cf. p. 137 et 139.

art. 45 et 46. Lequel faut-il envisager en un cas déterminé ? Le critérium est souvent très flou.

SECTION II

Assistance hostile directe par affrètement spécial total à des services de ravitaillement

D'après l'art. 46 de la Déclaration de Londres, l'assistance hostile directe par services de ravitaillement peut se déceler par un affrètement en totalité du navire pour de tels services, ou par la présence à bord d'un agent du gouvernement ennemi chargé de pouvoirs d'autorité ou de contrôle. Quelle qu'ait été la forme extérieure dont ils étaient entourés, les cas de violation de neutralité par services de ravitaillement ont été nombreux pendant la Grande Guerre ; nous ne résumerons que les principaux.

Un des premiers est celui du « *Thor* » ; le « *Thor* », vapeur norvégien affrété par Inter-American Steamship Line, avait été sous-affrété par la Hambourg-Amerika-Linie ; le 9 septembre 1914, il fut capturé par le navire de guerre britannique « *Berwick* » et conduit à Sainte-Lucie ; au moment de sa capture, il attendait un coriseur allemand pour le ravitailler en charbon. Dans son jugement, J.-C. Collier, président de la Cour Royale des Prises de Sainte-Lucie, rappelle qu'avant 1909 la règle anglaise était : « Un navire neutre, affrété ou employé par un gouvernement belligérant pour transporter une cargaison pour son compte et agissant sous les ordres ou la direction de ce gouvernement ou de ses officiers est sujet à condamnation comme bâtiment ennemi, ainsi que la cargaison ainsi transportée ». J.-C. Collier continue en citant la partie de la Déclaration de Londres qui s'applique au cas précédents : Art. 46 : « Un navire neutre est sujet à confiscation :

2° ... Lorsqu'il se trouve sous les ordres ou le contrôle d'un agent placé à bord par le gouvernement ennemi ;

3° Lorsqu'il est affrété en totalité par le gouvernement ennemi... » (6).

(6) P. Fauchille et J. Basdevant, *Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes*, t. I, p. 36.

J.-C. Coller confesse que cette règle ne lui apparaît pas très claire. Mais il ajoute : « De même que le sens d'une peinture impressionniste est expliqué en se référant au catalogue, de même l'esprit de l'alinéa 3 devient évident quand on lit le commentaire officiel : Ce document ajoute ces mots « C'est la situation des navires charbonniers qui accompagnent une flotte belligérante ». J.-C. Coller conclut en disant que le « Thor », qui s'est bien mis dans une telle situation, doit être condamné comme de bonne prise. Ce qui fut fait le 30 octobre 1914 par la Cour Royale des Prises de Sainte-Lucie.

Le 13 septembre 1914, un autre navire norvégien, l'« Heina », fut aussi capturé pour ravitaillement de l'ennemi en combustible ; ce bâtiment avait été arraisonné par le croiseur français « Condé » au large de l'île danoise de Saint-Thomas (Antilles) ; une visite amena la découverte d'articles de contrebande de guerre ; la présence à bord d'un agent allemand poussait à croire que l'« Heina » se livrait, contrairement à sa neutralité, à des opérations ayant pour objet le ravitaillement en combustible et en vivres des forces navales allemandes aux Antilles et dans l'Atlantique. Pour cette raison, le 29 septembre 1915, le Conseil des Prises français valida cette capture, déclarant notamment que : « Ces faits sont de nature à justifier la capture et à entraîner la condamnation du navire et de son chargement pour assistance hostile, conformément aux principes consacrés par les art. 37 et 46 de la Déclaration de Londres du 26 février 1909... ».

Il faut noter que le propriétaire de l'« Heina » ne contestait d'ailleurs pas la violation de neutralité résultant de ces sous-affrètements successifs, qu'il n'avait pas connus, et auxquels il n'aurait pas eu le pouvoir de s'opposer ; ses conclusions reposaient uniquement sur ce fait que, selon lui, la capture avait eu lieu dans les eaux territoriales danoises ; mais le Danemark a admis pour ses eaux territoriales en matière de prises la limite de 4 milles marins ; le Conseil de Prises déclara que, l'« Heina » ayant été, d'après le rapport du commandant du « Condé », arrêtée par lui à une distance de 4 milles 5/6 de Saint-Thomas, elle ne pouvait être considérée comme capturée dans les eaux neutres du Danemark.

Le propriétaire de l'« Heina », la société norvégienne par actions Johan Ludvig Mowinckel Dampskibsselskap, fit appel de cette décision. Le décret du 24 avril 1918 rejeta ce recours, apportant quant aux circonstances de la capture les précisions suivantes : « La capture doit être regardée régulière, quoique

le navire capteur ait, tandis qu'il se dirigeait vers le bâtiment suspect, fait route en deçà de la limite des eaux territoriales, s'il est établi d'une manière certaine par les éléments de l'information, que le bâtiment capteur se trouvait lui-même, au moment de la saisie effective du navire neutre, en dehors de la zone des eaux neutres » (7).

L'affaire du « *Bangor* », autre navire norvégien, nous fournit un nouvel exemple de violation de neutralité par service de ravitaillement. Le « *Bangor* » était parti de Baltimore le 4 février 1915 à destination apparente de Buenos-Aires, mais en réalité pour ravitailler la flotte allemande en charbon et approvisionnements divers ; le 14 mars, il fut capturé dans le détroit de Magellan par le navire de guerre britannique « *Bristol* ». Avant la capture l'appareil de T.S.F. avait été démonté, le Code et le registre de messages télégraphiques et d'autres papiers avaient été détruits. Conduit d'abord pour être jugé devant le Tribunal de Prises des îles Falkland, le « *Bangor* » fut ensuite traduit devant la Haute-Cour de Justice — division d'Amirauté. Comme dans l'affaire de l'« *Heina* », l'avocat des armateurs reconnaissait que le « *Bangor* » était coupable d'assistance hostile, mais demandait d'annuler la capture, qui avait eu lieu dans les eaux territoriales neutres du Chili. Sir Samuel Evans, président de la Cour des Prises, répondit : « Lorsqu'un navire neutre a été capturé pour assistance hostile dans les eaux territoriales neutres, seul l'Etat neutre peut protester contre cette capture ; s'il s'abstient la restitution du navire capturé ne peut être prononcée pour le seul motif que la capture a été opérée dans les eaux neutres ». Le navire et sa cargaison furent donc condamnés par jugement du 9 juin 1916 — Haute Cour de Justice, division d'Amirauté, en matière de Prises (8).

Une décision italienne des 6 avril-4 mai 1916 nous fournit un exemple particulièrement intéressant de service de ravitaillement. Le 18 juillet 1915 accostait à Bari la goëlette à moteur albanaise « la *Bella Scutarina* », venant de Scutari, qu'elle avait quitté le 26 juin avec l'autorisation du gouvernement italien. Trois semaines pour effectuer une traversée aussi courte, cela parut étrange ; d'autre part, juste avant l'arrivée du voilier avaient été capturés des pigeons voyageurs dont l'un portait

(7) P. Fauchille et J. Basdevant, *Jurisprudence française en matière de prises maritimes*, p. 119 et 409.

(8) P. Fauchille et J. Basdevant, *Jurisprudence britannique en matière de prises*, t. II, p. 166.

imprimé sous les ailes le nom de la goëlette ; bref, sous la pression de l'opinion publique, les autorités du port entreprirent une visite du bord. Elles constatèrent la présence de deux réservoirs de plus de 1.300 litres de pétrole raffiné de qualité supérieure, et de 7 cartes marines dont l'une portait, tracées au crayon bleu, deux lignes droites partant de Bari et de Brindisi et convergeant en haute mer. Fouillés, le capitaine et les hommes d'équipage furent trouvés porteurs de plus de 1.300 lires en or et d'autres sommes moindres en argent et en papier, sur la provenance desquelles ils ne purent fournir aucune explication suffisante ; ils furent donc traduits devant le Conseil de guerre de Bari, ainsi que les frêteurs, sous l'inculpation d'espionnage et d'assistance hostile. Quant à la goëlette, elle fut capturée le 25 juillet 1915. Le capitaine et les hommes d'équipage ayant été condamnés à la réclusion pour haute trahison et les frêteurs acquittés faute de preuves suffisantes, le commissaire du gouvernement demanda le 24 novembre 1915 l'entérinement de la capture de « la Bella Scutarina ». La commission des prises conclut que « la Bella Scutarina » n'était pas employée à des voyages licites dans un but commercial : son capitaine, d'accord avec l'équipage, s'en est servi pour accomplir des actes d'hostilité contre l'Italie, et plus précisément pour ravitailler en essence des sous-marins et hydravions et pour leur fournir les indications et renseignements utiles. La capture de la goëlette fut donc déclarée valable en vertu de l'art. 45, alinéa 2, et de l'art. 46 de la Déclaration de Londres, de l'art. 1^{er} du décret de lieutenance du 3 juin 1915 et de l'art. 22 du règlement intérieur, conformes à l'art. 54 des règles italiennes en matière de prises (9).

Un autre exemple typique résulte de l'affaire « *Adelphotis* ». Le trois-mâts grec « *Adelphotis* » fut capturé le 31 décembre 1915 devant Agnussi, dans le canal de Chio, par le dragueur de mines français « *Herse* ». Le capitaine de l'« *Adelphotis* », Joannis Samonas, avait obtenu de la législation britannique d'Athènes l'autorisation de transporter un chargement de pétrole au Pirée ; mais au moment où il fut arraisonné, l'« *Adelphotis* » se trouvait dans une situation des plus irrégulières, ayant dévié de la route normale qu'il devait suivre ; d'autre part, il manquait 115 bidons de pétrole de 15 kilogrammes ; enfin l'attitude de Joannis Samonas parut tellement suspecte

(9) P. Fauchille et J. Basdevant, *Jurisprudence italienne en matière de prises maritimes*, 1^{er} fasc., p. 45-50.

qu'il fut arrêté le 3 janvier 1916 et envoyé en France comme prisonnier de guerre ; traduit devant le conseil de guerre de rîns, une ordonnance de non-lieu intervint en sa faveur ; mais cette ordonnance, fondée uniquement sur ce que le Conseil de guerre de la 15^e Région se trouvait incompétent pour examiner l'inculpation de ravitaillement de sous-marins ennemis, ne peut être invoquée à la décharge de Samonas. Le 8 novembre 1917, le Conseil des Prises français déclara bonne et valable la capture de l' « Adelphtis », s'inspirant notamment des considérants suivants :

« Considérant que le pétrole figure parmi les articles de « contrebande absolue et qu'il résulte de l'ensemble des pièces « versées au dossier que ce pétrole était destiné au ravitaillement de sous-marins ennemis, ce qui constitue une *tentative d'assistance hostile* » (ceci montre que le flagrant délit n'est pas exigé en matière d'assistance hostile directe) ;

« Considérant enfin qu'au moment de la saisie le navire « Adelphtis » se trouvait dans une situation des plus irrégulières et qu'il doit être regardé comme s'étant livré à des « actes contraires à la neutralité.. » (10).

Le 6 février 1916, vers 19 heures, le croiseur cuirassé français « Pothuau » captura en mer, sous le cap Paphos (île de Chypre), la goëlette « *Evangelistria* » ; celle-ci ne battait aucun pavillon et il ne fut trouvé à bord ni acte de nationalité, ni rôle d'équipage ; parmi les pièces qui faisaient allusion à la nationalité de la goëlette, les unes déclaraient qu'elle pouvait arborer le pavillon britannique, les autres le pavillon ottoman ; bref, ces irrégularités pouvaient déjà à elles seules justifier la saisie. Lors de sa capture, l' « *Evangelistria* » était mouillée à l'abri d'une ligne de récifs à l'accès difficile, sous un point isolé de la côte de Chypre qui était signalé comme servant de refuge à des bâtiments suspects ; l'officier français chargé de la visite constata qu'un certain nombre de personnes qui avaient été vues de loin sur le pont du voilier avaient profité de l'obscurité pour quitter le bord ; il découvrit dans les cales des traces nombreuses de pétrole, traces qui par la suite furent prouvées récentes.

La prise ayant été détruite par le « Pothuau » une fois l'équipage en sûreté, le Conseil des Prises français reconnut le 29 juin 1916 la validité de cet acte : l' « *Evangelistria* », se livrant au ravitaillement en pétrole de sous-marins ennemis, devait être

(10) Paul Fauchille et J. Basdevant, *Jurisprudence française en matière de prises maritimes*, p. 383-385.

condamnée pour assistance hostile directe ; il n'y avait donc pas lieu d'attribuer aux intéressés, comme ceux-ci l'avaient réclamé, la valeur du navire et de la cargaison (11).

Le 4 juin 1917, l'avis britannique « Fantôme » arrêta comme suspecte, à 26 milles du Cap Saint-Jacques (Cochinchine), la jonque chinoise « *Pao-Hing-Lie* » ; l'ayant conduite en rade de ce cap, il la remit, à fins d'enquête, aux autorités maritimes françaises. Les gouvernements français et britannique se mirent d'accord pour décider que la capture de cette jonque serait déferée à la juridiction française. L'enquête montra que le « *Pao-Hing-Lie* » naviguait dans des conditions tout à fait irrégulières, que sa véritable identité n'était pas certaine et que l'objet même de son voyage était des plus suspects. Sa cargaison consistait en huile minérale (article de contrebande absolue) et en sucre (contrebande conditionnelle) ; or, à cette époque des croiseurs et mouilleurs de mines allemands parcouraient les mers de Chine et cherchaient à se faire ravitailler en pétrole par de petits voiliers échappant à la surveillance des croisières alliées. Dans ces conditions il n'était pas douteux que cette jonque était confiscable pour assistance hostile directe par service de ravitaillement de l'ennemi. Sa capture et celle de sa cargaison furent déclarées bonnes et valables par une décision du Conseil des Prises français du 1^{er} août 1918 (12).

SECTION III

Assistance hostile par participation directe aux hostilités

(Art. 46, alinéa 1 de la Déclaration de Londres)

L'histoire de la guerre de 1914 nous fournit un exemple curieux d'assistance hostile envisagée dans un sens assez large, et qu'on peut considérer comme une participation directe aux opérations de guerre. Le juge de prises qui eût à connaître de cette affaire semble s'être inspiré davantage en la circonstance des principes directeurs de la Déclaration de Londres que de la lettre même de ce texte.

(11) P. Fauchille et J. Basdevant, *ibid.*, p. 281.

(12) Ministère de la Marine, Décisions du Conseil des Prises, t. II, p. 137-140.

Il s'agit du « *Proton* », navire de 530 tonneaux enregistré à Syrta sous le nom d'un individu naturalité grec ; ce bâtiment, qui avait droit au pavillon hellénique, fut capturé le 16 mai 1915 par le navire de guerre britannique « *Kennett* » dans le port turc de Kiuluk, alors qu'il était en train d'embarquer son chargement.

Il est à présumer que le propriétaire apparent du « *Proton* », Kourémétis, n'était qu'un homme de paille du Gouvernement allemand, et que le « *Proton* » appartenait en réalité à ce dernier. Cependant, même en admettant que le « *Proton* » fut neutre, il avait violé cette neutralité, disait la Couronne, en se mettant sous les ordres ou le contrôle d'un agent placé à bord par le gouvernement ennemi, ce qui est contraire à l'art. 45, alinéa 2, de la Déclaration de Londres ; l'agent en question, c'était tout simplement Kourémétis, le propriétaire du navire, que la Couronne (c'est-à-dire le commissaire du gouvernement britannique) considérait comme investi de fonctions de direction et de contrôle pour l'Allemagne : solution ingénieuse, permettant d'appliquer l'art. 46, alinéa 2, mais solution un peu artificielle. En cette affaire, le président de la Cour des Prises britannique en Egypte, M. Cator, qui eût à juger la capture du « *Proton* », déclara d'ailleurs n'être nullement lié par la Déclaration de Londres : l'ordre en Conseil du 20 octobre 1915 en avait suspendu l'application, et l'on pouvait, selon M. Cator, lui attribuer un caractère rétroactif pour cette question de propriété ; cependant, la Cour d'Alexandrie déclara que le « *Proton* », considéré comme navire neutre, s'était rendu coupable d'assistance hostile au sens large en prêtant son nom à l'ennemi ; elle valida sa capture le 8 février 1916 (13).

Voici donc un cas où le juge de prises, estimant en toute équité qu'il lui fallait condamner le navire, semble avoir hésité sur la base juridique à donner à son jugement ; y avait-il réellement service de ravitaillement ? Y avait-il présence à bord d'un agent du gouvernement ennemi ? La Cour d'Alexandrie, cherchant, dit-elle, à mettre sa décision en harmonie avec la Déclaration de Londres, à laquelle elle estime cependant n'être pas liée, déclara que la violation de neutralité résulte de ce que le « *Proton* » a prêté son nom à l'ennemi. C'est pourquoi nous avons rangé cette affaire parmi les cas de participation

(13) P. Fauchille et J. Basdevant, *Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes*, t. II, p. 1 à 11.

aux hostilités, sur lesquels la Déclaration de Londres n'apporte aucune précision. Ces cas, prévus par l'art. 46, al. 1^{er}, sont des actes d'assistance hostile au sens large, indéfinis, dont nous pouvons voir là un exemple.

SECTION IV

Les sanctions de l'assistance hostile directe pendant la guerre de 1914

§ 1. — NATURE DE CES SANCTIONS

Il suffit de se reporter à ce qui a été dit à propos de l'étude des sanctions prévues par l'art. 46 de la Déclaration de Londres (14).

A) Sort du navire

Rappelons que le navire est confisqué ou détruit comme assimilé à un navire de commerce ennemi. Ainsi furent confisqués le « *Schooner X* », l'« *Olympia* », le « *Thor* », l'« *Heina* », le « *Bangor* », la « *Bella Scutarina* », l'« *Adelphotis* », le « *Proton* », etc... Par contre, l'« *Evangelistria* », qui avait été capturée en mer par le croiseur français « *Pothuau* » (15), fut détruite par lui une fois l'équipage mis en sûreté. D'une façon générale, la destruction des prises est permise quand leur conservation compromet la sécurité du capteur ou le succès des opérations qu'il entreprend ; c'était bien le cas dans lequel se trouvait le « *Pothuau* », et la destruction de l'« *Evangelistria* », le 6 février 1916, était tout à fait régulière.

B) Sort de la cargaison

Etant sur un navire considéré comme ennemi, la cargaison tout entière est présumée ennemie, si elle est neutre son propriétaire doit en faire la preuve ; alors seulement la 3^e règle

(14) Cf. p. 105.

(15) Cf. p. 146.

de la Déclaration de Paris est substituée à la 2^e : la marchandise prouvée neutre est respectée sous le pavillon assimilé au pavillon ennemi (sauf bien entendu l'exception de contrebande de guerre) (16).

« Les marchandises appartenant au propriétaire du navire sont également sujettes à confiscation » (art. 46, dernier alinéa).

Pour illustrer cette règle, nous pouvons citer plusieurs décisions italiennes de 1916, relatives au cas du vapeur grec « *Chrysopolis* ». Ce navire neutre, dont nous étudierons plus longuement la situation par la suite, avait été capturé en mer pour assistance hostile, le 10 décembre 1915, par le contre-torpilleur italien « Orsa ». Avant le jugement du navire lui-même, plusieurs décisions de la Commission des Prises italienne statuèrent sur une partie de la cargaison ; celle-ci consistait en œufs, graines de coton en vrac, sacs de graines de coton, fèves à fourrage et fèves dures : C'étaient là des articles de contrebande conditionnelle ; mais en fait, il n'y avait pas transport de contrebande de guerre, car la destination du navire était un port anglais. Il fut donc jugé que ces marchandises, qui avaient été prouvées appartenir à des sujets neutres et non propriétaires du navire, ne devaient pas être confisquées. Les trois décisions des 8 avril-31 mai, 13 juillet-31 août et 4 novembre 1916 relaxèrent toute la partie de la cargaison qui appartenait à des maisons britanniques (17).

C) *Sort des belligérants ennemis trouvés à bord et de l'équipage neutre*

Les militaires ou marins ennemis trouvés à bord sont faits prisonniers de guerre. Si des passagers ou des membres de l'équipage du navire neutre coupable ont commis eux-mêmes des actes hostiles, ils peuvent être inculpés de ce fait pour assistance à l'ennemi, espionnage ou haute-trahison. Nous trouvons des exemples d'inculpations de ce genre dans l'affaire de la « *Bella Scutarina* » (18) et dans celle de l'« *Adelphotis* » (19).

Le capitaine et les hommes d'équipage de la « *Bella Scuta-*

(16) Cf. p. 149 et 150.

(17) P. Fauchille et Basdevant, *Jurisprudence italienne en matière de prises maritimes*, 1^{er} fascicule, 1918, p. 94, 140, 151 et 162.

(18) Cf. p. 144.

(19) Cf. p. 145.

rina », soupçonnée d'assistance hostile, avaient été trouvés porteurs d'importantes sommes d'argent sur la provenance desquelles ils n'avaient pu s'expliquer. Ils furent traduits devant le Conseil de guerre de Bari, ainsi que les fréteurs, comme prévenus des délits d'espionnage et d'assistance à l'ennemi. Ce Conseil de guerre les condamna à la réclusion pour haute-trahison. Seuls les fréteurs furent acquittés, faute de preuves suffisantes.

L'« Adelphtis », capturé pour assistance hostile le 31 décembre 1915, avait comme capitaine un sujet grec nommé Joaninis Samonas ; la conduite de ce dernier ayant paru suspecte, il fut arrêté le 3 janvier 1916 et envoyé en France comme prisonnier de guerre. Là, il fut traduit devant le Conseil de guerre. Là, il fut traduit devant le Conseil de guerre de la 15^e Région, sous l'inculpation de ravitaillement de sous-marins ennemis ; ce conseil de guerre se déclara d'ailleurs incompétent, et une ordonnance de non-lieu intervint en faveur de Samonas.

§ 2. — CONDITIONS D'APPLICATION DE CES SANCTIONS

A) *Pas de nécessité de flagrant délit*

Les considérants du jugement du Conseil des Prises français dans l'affaire de l'« Adelphtis » (8 novembre 1917) (20) montrent que le navire coupable d'assistance hostile directe n'a pas besoin d'être pris sur le fait pour qu'il soit confiscable. « Considérant, dit la décision du 8 novembre 1917, ...que ce pétrole était destiné au ravitaillement des sous-marins ennemis, ce qui constitue une *tentative d'assistance hostile* ».

La simple *tentative* d'assistance hostile directe suffit donc, du moment qu'elle est suffisamment prouvée, à justifier la confiscation du navire qui l'effectue.

D'ailleurs la pratique internationale hésite à valider la capture si l'assistance hostile n'est pas suffisamment prouvée ; en particulier la jurisprudence britannique s'est montrée au cours de la guerre de 1914 très sévère quant à la preuve exigée, et très libérale pour les neutres : ceci paraît singulier, eu égard à la pratique antérieure des Anglais, si sévère traditionnellement pour les non-belligérants.

(20) Cf. p. 146.

Le cas de l' « *Alwina* » et du « *Hanametal* », en particulier, montrent clairement cette évolution.

L' « *Alwina* », de Rotterdam, était un cargo hollandais; elle avait été affrétée à temps, le 16 octobre 1914, par une compagnie argentine qui faisait des affaires à Buenos-Aires pour le compte de la Hamburg-Sud-Amerikanische Linie; chargée de charbon gallois, l' « *Alwina* » prit la mer le 27 octobre 1914 de Newport pour la capitale argentine.

L' « *Alwina* » fit escale le 6 novembre à Ténériffe; l'affrètement ayant été résolu par la compagnie argentine pour défaut de paiement, le capitaine fut chargé de vendre la cargaison; ce charbon fut finalement vendu à des commerçants anglais, MM. Hamilton and Co, le 19 décembre; mais une certaine quantité fut conservée pour les besoins des soutes.

Le 30 décembre, l' « *Alwina* » quitta Ténériffe pour Madère. Arrêtée par des officiers britanniques au large de Funchal le 2 janvier 1915, elle fut envoyée à Gibraltar, où elle fut visitée le 7. Relâchée, l' « *Alwina* » partit pour Huelva, conformément aux ordres de son propriétaire, pour y prendre une cargaison de soufre. Mais entre temps un navire du même type, la « *Josephina* », qui appartenait au même propriétaire et transportait également du charbon de Cardiff à Buenos-Aires en vertu d'une charte-partie semblable à celle de l' « *Alwina* », avait été condamnée par la Cour Suprême des îles Falkland pour contrebande de guerre et ravitaillement en charbon de navires de guerre allemands; les autorités anglaises en concurrent de nouveaux soupçons quant à la conduite de l' « *Alwina* » : appelée au port anglais de Falmouth, elle y fût capturée le 23 janvier. Il est très probable, en effet, que l' « *Alwina* » transportait son charbon, article de contrebande de guerre, dans l'intention de le remettre à l'ennemi; ce transport avait eu lieu avec de faux papiers, un subrécargue suspect, et sans doute une fausse destination; par la suite, cette cargaison ne fût pas livrée à l'ennemi, mais à une firme britannique. Le délit de contrebande de guerre n'est punissable que s'il est constaté flagrant. Au contraire, si la tentative d'assistance hostile directe avait pu être prouvée d'une manière suffisante, elle eut été parfaitement sanctionnable par la Haute Cour de Justice, division d'Amirauté, qui eût à juger la prise; mais ce tribunal estima ne pas posséder assez de preuves de l'intention délictueuse et relaxa l' « *Alwina* » le 5 mai 1916 (21).

(21) Fauchille et Basdevant, Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes, t. II, p. 130-141.

Si nous avons assez longuement insisté sur cette affaire, c'est qu'elle montre combien les droits des neutres ont été respectés par les Cours britanniques durant la guerre de 1914 ; sur de simples soupçons, un navire pouvait être capturé ; mais si cette capture n'était pas étayée par des preuves suffisantes, le juge n'hésitait pas à en prononcer l'annulation.

Le cas de l'« *Alwina* » montre d'autre part la différence qui sépare la contrebande de guerre de l'assistance hostile au point de vue de l'application de leurs sanctions ; la première était prouvée, mais non sanctionnable, par suite de la nécessité du flagrant délit ; la seconde, qui aurait été sanctionnable, ne pouvait être prouvée : il fallait relâcher le navire.

Un autre exemple de la conscience des Cours de Prises britanniques dans la condamnation des navires coupables d'assistance hostile est fourni par l'histoire du vapeur américain « *Hanametal* » : Ce navire appartenait à un sujet américain, William Katz ; il allait de Shanghai à Tsingtao ; le 21 août 1914, vers 18 heures, il fut saisi par le navire de guerre britannique « *Triumph* », commandé par le capitaine Fitzmaurice, et conduit à Hong-Kong. Le 5 août, les officiers du « *Hanametal* » avaient été remplacés par des Allemands, avec le consentement du consul des Etats-Unis à Tsingtao ; mais en vertu de la loi américaine, un navire américain qui trafique dans les eaux d'Extrême-Orient sans faire le cabotage aux îles Philippines, peut avoir des officiers et un équipage de n'importe quelle nationalité : il a toujours droit à la protection des Etats-Unis. D'autre part, il n'est pas prouvé que la présence de ces officiers à bord du « *Hanametal* » ait été déterminée par l'intention de mettre le navire à la disposition du gouvernement allemand : les anciens officiers, dont l'ancien capitaine, étaient Anglais ; il est vraisemblable que ces officiers ont été changés parce que les autorités de Tsingtao n'admettaient pas qu'un navire neutre pût être conduit par des officiers anglais à travers les champs de mines mouillées devant Tsingtao par les Anglais ; on essaya en vain de trouver des officiers neutres, et l'on ne trouva que des Allemands. D'autre part, lorsque le « *Hanametal* » quitta Shanghai pour Tsingtao, le 19 août, il était autorisé par le gouvernement allemand à emmener de Tsingtao les réfugiés de toute nationalité qui désireraient partir. Mais Tsingtao, que les Anglais bloquèrent quelque temps plus tard, ne l'était pas alors, et l'évacuation de non-combattants sans violation de blocus ne pouvait constituer une transgression des lois de la neutralité.

On avait suspecté le « *Hanametal* » de profiter de voyage

pour recueillir des informations au profit de l'Allemagne : lors de sa capture, il naviguait sans frêt, et des bâtiments de guerre alliés devaient vraisemblablement être actifs autour de lui. De fait, au cours de sa traversée, le « Hanametal » rencontra trois navires commandés par l'amiral anglais : le « Clio », au large de Shangai, et plus au nord, le « Mekong » et le « Triumph », qui procéda à sa capture ; d'autre part le « Hanametal » se rapprochait de Wei-Hai-Wei, station navale utilisée par l'escadre anglaise de Chine comme base de ravitaillement en charbon ; cependant d'après le jugement de la Cour des Prises de Hong-Kong, présidée par C. J. Gompertz, ces faits ne suffisaient pas à prouver que le « Hanametal » se livrait à des services d'information au profit de l'ennemi. Il faut présumer, déclare-t-il, que le « Hanametal » procédait à un voyage commercial en soi parfaitement légal. Ce jugement de la Cour suprême de Hong-Kong, daté du 16 décembre 1914, ordonna donc de rendre le navire à son propriétaire (22).

Il faut noter la méthode très minutieuse suivie en cette affaire par le juge de prises ; il examine successivement tous les griefs prétendus imputables au « Hanametal » : conduite par des officiers ennemis, violation de blocus, transport d'individus ennemis, service d'informations ; il déclare que ces griefs ne constituent pas une transgression des lois de la neutralité, comme le premier et le troisième, ou bien qu'ils sont faux, comme le second, ou bien qu'ils ne peuvent être suffisamment prouvés, comme le dernier. Rien ne subsistant alors de l'accusation, le navire doit être relaxé.

Nous voici donc, avec l'acquiescement de l'« Alwina » et du « Hanametal », loin de la pratique britannique traditionnelle du siècle dernier, si sévère pour les neutres. En ce qui concerne les excuses possibles de l'assistance hostile, les Cours de Prises anglaises se sont également bien adoucies, comme nous allons le voir maintenant.

B) *Excuses atténuant la responsabilité du transporteur.*

La jurisprudence des Cours de Prises pendant la guerre de 1914 contient deux exemples d'excuses ayant supprimé complètement la responsabilité de navires neutres soupçonnés d'as-

(22) Fauchille et Basdevant, *op. cit.*, t. I, p. 99.

sistance hostile directe. Il s'agit de la contrainte dont ont été victimes les navires grecs « *Pontoporos* » et « *Chrysopolis* ».

Le « *Pontoporos* », qui appartenait à une compagnie Athénienne, fut affrétée en juillet 1914 par une firme anglaise pour transporter du charbon. 6.000 tonnes environs avaient été embarquées à Calcutta en vertu de ce contrat ; le 5 septembre 1914, le « *Pontoporos* » appareilla pour Karachi. Le 10 septembre, dans le golfe du Bengale, il fut capturé par le croiseur allemand « *Emden* » ; les papiers de bord furent saisis, et un officier allemand prit le commandement du navire ; un mécanicien allemand fut affecté à la chambre des machines, le mécanicien-chef du « *Pontoporos* » étant transféré à bord de l'« *Emden* ». Dès lors le « *Pontoporos* » dû suivre l'« *Emden* ».

Le 16, l'« *Emden* » se ravitailla en charbon en utilisant la cargaison du « *Pontoporos* », en présence d'un autre navire allemand, le « *Markomania* », qui servait à l'« *Emden* » de charbonnier en temps normal. Le lendemain les deux navires allemands disparurent ; le « *Pontoporos* » était néanmoins toujours dirigé par des Allemands ; le 6 octobre, le « *Markomania* » réapparut, et se ravitailla en charbon à son tour au détriment du « *Pontoporos* », malgré les protestations du capitaine grec. Mais le 12 octobre survient le croiseur britannique « *Yarmouth* » qui coula le « *Markomania* », fit prisonniers les officiers et marins allemands trouvés sur le « *Pontoporos* » et remit à son poste le capitaine grec, D. Poléris.

Cependant, le « *Pontoporos* » fut conduit comme prise à Singapore ; une action fut introduite devant la Cour des Prises des Straits Settlements, tendant à la validation de sa capture. La Couronne demandait la confiscation pour affrètement par l'ennemi à un service de ravitaillement (art. 46, alinéas 2 et 3) comme la « *Rebecca* » en 1807 ou le « *Quang-Nam* » en 1905 (23) ; elle réfutait d'autre part l'excuse de la contrainte résultant de la violence en s'appuyant sur les précédents de la « *Carolina* » (24) et de l'« *Orozembo* » (25).

Le juge de la Cour des Prises de Singapore, Woodward, fit remarquer que la situation présente n'était pas la même : au contraire des cas précédents, le voyage du « *Pontoporos* », qui transportait du charbon pour des sujets britanniques, était vis-à-vis du gouvernement parfaitement licite et innocent. D'autre

(23) Cf. p. 69-70.

(24) Cf. p. 57.

(25) Cf. p. 21-28-53-58.

part la conduite du capitaine grec et de son équipage ne pouvait en aucune façon être considérée comme un « unneutral service » au sens vrai de l'expression.

Si le commandant de l' « Emden », après la capture, avait mis un équipage de prise à bord du « Pontoporos » avec ordre de l'amener dans un port allemand pour confiscation ; si en cours de route vers ce port, le « Pontoporos » avait été recapturé par le « Yarmouth », il eût été impossible de soutenir qu'il se livrait à une assistance hostile. Le commandant de l' « Emden » n'ayant pas procédé comme nous venons de le supposer, cette abstention n'a pu retirer au navire son caractère neutre et innocent ; elle n'a pu modifier le caractère du voyage entrepris qu'il aurait achevé si le capitaine avait pu agir librement, elle n'a pas davantage pu transférer la propriété du navire aux capteurs.

Aussi la Cour Suprême des Straits Settlements, en matière de prises, ordonna le 17 mars 1915 la restitution aux plaignants du navire et du produit de la cargaison (26).

Voici donc encore un exemple de l'adoucissement de la jurisprudence des Cours de Prises britanniques pendant la guerre de 1914. Les jugements des tribunaux italiens ne furent pas plus sévères, comme va nous le montrer maintenant l'étude de l'affaire du « *Chrysopolis* » (27).

Le vapeur grec « Chrysopolis », chargé d'œufs, coton et fèves, avait quitté Alexandrie le 7 décembre 1915 pour Hull, via Oran. Arrêté en mer le 10 décembre 1915 par le contre-torpilleurs italien « Orsa », il fut capturé suspect d'avoir prêté une assistance hostile à un sous-marin autrichien.

Après plusieurs décisions intéressant la cargaison du « Chrysopolis », celui-ci fut enfin jugé les 24 janvier-9 février 1917. Le capitaine affirma avoir été le 8 décembre 1915 poursuivi par un sous-marin allemand ; ce dernier tira sur le « Chrysopolis » trois coups de canon, puis son commandant monta à bord et fit jeter à la mer plusieurs caisses d'œufs ; mais un vapeur étant apparu à l'horizon, le sous-marin allemand quitta le navire grec pour aller à sa rencontre. Le « Chrysopolis » en profita pour poursuivre sa route vers l'Angleterre, mais au matin du 10 il croisa encore un sous-marin, autrichien cette fois. Pendant ce temps les contre-torpilleurs italiens « Orsa » et « Capitano-Verri » arrivaient sur les lieux, trop tard malheu-

(26) Fauchille et Basdevant, *op. cit.*, t. I, p. 200-209.

(27) Cf. p. 150.

reusement pour empêcher le submersible autrichien de couler le paquebot italien « Port-Saïd », qui se trouvait dans les parages ; les deux contre-torpilleurs italien lui donnèrent la chasse, puis revinrent secourir les passagers du « Port-Saïd » ; une partie fut recueillie sur le « Chrysopolis », qui fut alors capturé par l' « Orsa » pour ravitaillement de l'ennemi, et conduit à Derna.

Il est certain que, par le jet d'une partie de son chargement d'œufs, recueillie par les submersibles, le « Chrysopolis » avait effectivement approvisionné ces derniers et apporté une aide active à leur action hostile ; mais l'enquête prouva que ce jet ainsi que l'avait affirmé le capitaine du navire grec, n'avait pas été l'effet d'un concert antérieur, mais avait été obtenu par la violence. Aussi le jugement des 24 janvier-9 février 1917 de la commission des prises italiennes déclara-t-il : bien que l'ordre de capture soit justifié par le fait matériel de l'approvisionnement, l'état de nécessité exclut la responsabilité pour l'assistance hostile, et la confiscation du navire ne doit pas être ordonnée (28).

(28) Fauchille et Basdevant, *Jurisprudence italienne en matière de prises maritimes*, 1^{er} fasc., p. 94-140-151-162.

CHAPITRE IV

L'EXTENSION PAR LES BELLIGÉRANTS DES RÈGLES SUR L'ASSISTANCE HOSTILE : LA PRESSION EXERCÉE PAR LES BELLIGÉRANTS SUR LES NEUTRES

SECTION I

Les zones de guerre et leur application jurisprudentielle

§ I. — L'ÉLABORATION DE CETTE NOTION.

L'histoire des cas d'assistance hostile relatifs à la guerre russo-japonaise de 1904 nous a montré la notion de zone de guerre (1). Les exemples du « Quang-Nam », de l' « Industrie », du « Fawan », du « Haïmun » conduisent à la conclusion suivante : tout neutre trouvé dans l'espace maritime où se déroulent les hostilités, c'est-à-dire la *zone de guerre*, peut être *a priori* suspecté ; il y a presque une présomption d'assistance hostile qui frappe un tel navire ; pour y échapper, il doit prouver que sa situation est régulière et expliquer les raisons de son séjour en cet endroit.

Des 1915 on voit s'affirmer cette notion de zone de guerre. La zone de guerre, bien sûr, ce n'est pas toute la haute mer, car alors serait supprimée toute liberté commerciale des neutres ; la zone de guerre, cela comprend en premier lieu les eaux territoriales des belligérants ; mais cela comprend aussi une partie

(1) Commandant Louis Guichard, Histoire du blocus naval, p. 120.

de la haute mer que ces derniers déclarent interdire aux neutres ; soit parce qu'ils s'y livrent à un vaste blocus ; soit parce que les hostilités maritimes y sont particulièrement violentes. Ainsi la première déclaration de guerre sous-marine de l'Allemagne, le 4 février 1915, prévient les neutres que les eaux entourant les îles britanniques seront considérées comme « *zone de guerre* » ; tous les navires, ennemis ou neutres, risqueront d'y être détruits (2). Cette attitude devait s'aggraver le 9 janvier par une déclaration de guerre sous-marine sans restriction, les Allemands déclarant qu'ils torpilleraient tout navire de commerce dans cette zone.

Sans aller jusqu'à cette solution radicale, la France et le Conseil de Prises français ont considéré à plusieurs reprises que tout bâtiment naviguant dans la zone de guerre pouvait être considéré comme suspect, et qu'il pouvait être capturé pour assistance hostile si en outre les papiers de bord étaient irréguliers ou incomplets.

§ 2. — LA JURISPRUDENCE FRANÇAISE.

Dans le jugement du « *Persépolis* » et dans celui de l' « *Alfonso XIII* », le Conseil de Prises français paraît s'être inspiré de la notion de *situation irrégulière dans le voisinage de la zone de guerre*.

Le vapeur « *Persépolis* » fut capturé en rade d'Alexandrette le 1^{er} avril 1915 par le croiseur français d' « *Entrecasteaux* ». Son cahier de passeports ne portait aucun visa d'agent consulaire pour les voyages précédemment effectués ; ce navire ne portait aucun nom du Code International ; aucun rôle d'équipage n'existait à bord, et les 17 hommes d'équipage n'avaient aucune pièce d'identité ; on trouva embarqué un passager qui « semblait avoir une autorité assez grande, même sur le capitaine ». Enfin le livre de bord n'était pas tenu jour par jour, comme il aurait dû l'être. S'appuyant sur toutes ces irrégularités et sur divers renseignements qui confirmaient la présomption de caractère hostile des opérations auxquelles se livrait le navire, le Conseil des Prises jugea le 31 janvier 1916 bonne et valable la saisie du « *Persepolis* » et de sa cargaison (3). Cette

(2) Commandant Louis Guichard, Histoire du blocus naval, p. 120.

(3) Ministère de la Marine, décisions du Conseil des Prises, fasc. I, p. 167-170.

décision semble difficile à concilier avec le texte de la Déclaration de Londres ; la présence de cet individu qui « semblait avoir à bord une autorité assez grande », ne paraît pas suffisante pour condamner le navire en vertu de l'art. 46, alinéa 2. D'après les Instructions navales françaises, les irrégularités des papiers de bord permettaient de capturer le « Persépolis » ; mais le Conseil des Prises semble avoir tenu compte de son séjour dans une zone où des opérations importantes se déroulaient.

L'affaire de l' « *Alfonso XIII* » est plus affirmative quant à la notion de zone de guerre. L' « *Alfonso XIII* » était un chalutier à vapeur espagnole ; parti de la Corogne pour une destination inconnue, il fut arrêté le 1^{er} décembre 1916 au large de l'île d'Ouessant par le patrouilleur français « *Goëland II* », et amené par lui à Brest. Ses papiers de bord étaient irréguliers et incomplets ; son patron de pêche, qui parut suspect, finit par avouer être en réalité mécanicien dans la marine de commerce ; d'autre part un jet de papiers à la mer avait été constaté avant que l'on put procéder à la visite. Enfin l' « *Alfonso XIII* » était signalé aux autorités navales alliées comme effectuant un voyage au profit de l'ennemi.

L'armateur prétendit devant la Cour des Prises avoir frété son navire pour rechercher une épave au large du cap Finistère, et n'être pas responsable de ce qu'on avait abusé de sa confiance. Mais il fut prouvé que le soi-disant patron-pêcheur était l'affrêteur réel du bateau, et qu'il avait reçu de l'armateur tous pouvoirs quant à la route à suivre.

Or, d'après l'art. 3 du règlement du 26 juillet 1778, maintenu en vigueur par l'arrêté du 29 frimaire an VIII, un navire est de bonne prise, quel que soit son pavillon, neutre ou allié, lorsqu'il a été constaté qu'il y a eu des papiers jetés à la mer, supprimés ou détruits.

Le Conseil des Prises français, le 10 mai 1917, déclara bonne et valable la capture de l' « *Alfonso XIII* ». Sa présence dans le voisinage de la zone des hostilités, dans une situation aussi irrégulière, présumait suffisamment de l'assistance hostile effectuée (4).

§ 3. — LA JURISPRUDENCE ALLEMANDE.

La question de la suspicion d'assistance hostile pour situation irrégulière dans le voisinage de la zone de guerre s'est

(4) Ministère de la Marine, décisions du Conseil des Prises, fasc. II, p. 128.

posée plusieurs fois devant les tribunaux de prises allemands, à propos de bateaux de pêche hollandais. Les navires capturés en de telles circonstances furent tous relâchés, mais généralement sans indemnité.

Nous citerons d'abord le cas du vapeur de pêche néerlandais « *Hasenkamp* », arrêté le 4 février 1915 dans la mer du Nord par un navire de guerre allemand, il était soupçonné d'assistance hostile pour le seul fait qu'il s'était livré à la pêche dans les environs de la zone de guerre, contrairement à une notification officielle publiée fin décembre 1914 par l'Amirauté allemande ; ce soupçon s'aggravait de ce que la déclaration de sortie ne mentionnait pas les noms de 4 individus qui se trouvaient à bord. L'instruction n'ayant pas confirmé cette présomption d'assistance hostile, le navire fut relâché sans dommages-intérêts pour le propriétaire ; l'appel interjeté par ce dernier fut rejeté par un jugement de la Cour suprême des Prises de Berlin du 5 octobre 1915. D'après ce jugement les navires qui se trouvent dans la zone de guerre ou dans ses environs immédiats doivent être en mesure de s'expliquer d'une manière satisfaisante sur la composition et la nationalité de leurs équipages ; en conséquence, il n'y avait pas lieu d'allouer au propriétaire de « *Hasenkamp* » des dommages-intérêts pour capture injustifiée (5).

La même solution fut adoptée dans l'affaire du « *Pieter Jean* », autre navire néerlandais capturé le 10 janvier 1915, et relâché le 16. La Cour des Prises de Hambourg avait alloué à son propriétaire une indemnité, par jugement des 17 avril et 1^{er} mai 1915 ; mais en appel, la Cour Suprême de Berlin déclara que la capture provisoire irrégulière au voisinage de la zone de guerre n'était pas injustifiée, et supprima cette indemnité par jugement du 5 octobre 1915 (6).

Le cas du vapeur de pêche « *Bertha-Elisabeth* » est absolument identique : capturé le 22 janvier 1915 il fut libéré le surlendemain ; une indemnité lui fut accordée le 1^{er} mai par la Cour des Prises de Hambourg ; cette indemnité fut annulée en appel par la Cour Suprême, le 25 novembre ; ce jugement déclare : « on est en droit d'exiger que les navires qui se trouvent dans la zone de guerre ou dans ses environs immédiats soient

(5) Fauchille et de Visscher, Jurisprudence allemande en matière de prises, Paris, 1924, p. 38.

(6) *Ibid.*, p. 40.

en mesure de s'expliquer d'une manière satisfaisante sur la composition de leur équipage et sur sa nationalité » (7).

Même solution encore dans le cas du vapeur de pêche néerlandais « *Dahlia* », d'Ymuiden, arrêté le 11 avril 1915, et libéré ensuite. Un premier jugement, à Hambourg, rejeta toute demande de dommages-intérêts des armateurs. La Cour de Berlin le 29 juin 1916, confirma en appel cette décision : en l'absence de journal de bord, la saisie temporaire ayant pour but de permettre une enquête approfondie était complètement justifiée (8).

Dans le cas du « *Sidney-Albert* » et dans celui de la « *Lisbeth-Betty* », les tribunaux allemands ont cependant consenti à allouer une indemnité au propriétaire.

Le vapeur de pêche néerlandais « *Sidney-Albert* » avait été capturé par un navire de guerre allemand le 3 janvier 1915, au Nord-Ouest d'Hegeland ; soupçonné d'assistance hostile par suite de sa position dans les environs immédiats de la zone de guerre, il fut conduit à Hambourg. La déclaration de sortie prouva que son équipage était entièrement neutre ; l'imputation d'assistance hostile n'ayant pas été reconnue exacte, le « *Sidney-Albert* » fut libéré le 14 janvier avec indemnité. En appel, la Cour suprême de Berlin reconnut le bien fondé de cette indemnité, conformément à l'art. 8 de l'Ordonnance de Prises allemande des 30 septembre 1909-3 août 1914. Ce jugement, daté du 25 novembre 1915 déclare : *la nécessité de la guerre* exige que les navires qui se trouvent dans la zone de guerre maritime ou dans ses environs immédiats soient en mesure de s'expliquer d'une manière satisfaisante sur la composition et la nationalité de leur équipage (9).

La « *Lisbeth-Betty* » vapeur de pêche hollandais immatriculé à Ymuiden, avait été capturé pour assistance hostile le 11 avril 1915, dans la Mer du Nord, par un navire de guerre allemand, celui-ci l'emmena à Cuxhaven. La « *Lisbeth-Betty* » s'était rendue suspecte en émettant de forts nuages de fumée à l'approche des forces navales allemandes. Ces soupçons n'ayant pas été confirmés ultérieurement, le navire fût relâché le 23 avril 1915. Une demande d'indemnité des armateurs fut rejetée en première instance le 11 janvier 1916. Mais en appel la Cour suprême des Prises de Berlin jugea que l'émission de fumée suspecte pouvait provenir de l'utilisation d'un charbon

(7) *Ibid.*, p. 47-50.

(8) *Ibid.*, p. 117.

(9) *Ibid.*, p. 43.

de mauvaise qualité ; en tous cas elle ne pouvait constituer pour le commandant allemand un motif suffisant de procéder à la capture du navire : il était à même de vérifier sur place la cause d'un fait qui lui avait paru surprenant. Comme dans l'affaire du « Sidney-Albert » la Cour de Berlin accorda des dommages-intérêts aux armateurs, par un jugement du 29 juin 1916 (10).

SECTION II

La pression des belligérants sur les neutres : les déclarations de guerre sous-marine — les saufs-conduits

A la conférence navale de Londres de décembre 1908-février 1909, l'Allemagne, nous l'avons vu (11), avait fait la proposition suivante :

« seront considérés comme navires de commerce ennemis les navires neutres faisant actuellement, et avec l'autorisation du gouvernement ennemi, un trajet auquel ils n'ont été autorisés qu'après l'ouverture des hostilités, ou dans les deux mois qui l'ont précédée ».

Cette proposition, qui rétablissait en somme la règle de 1756 relative à l'interdiction des commerces nouveaux (12), ne put heureusement être adoptée. Mais ne pouvant faire adopter son point de vue par tous, l'Allemagne voulut au moins le fixer comme règle de conduite personnelle, et même le faire partager par ses alliés. Du côté des Empires centraux on admit qu'un navire neutre sera considéré comme un navire ennemi s'il est engagé dans un voyage qui ne lui a été permis que depuis l'ouverture des hostilités ou dans un délai de deux mois auparavant : telle fut la disposition qui forme l'art. 16 *a*, de l'ordonnance de prises allemande de 1909-1914 (13).

A cette pression sur les neutres la Grande-Bretagne répondit par l'ordre en Conseil du 29 octobre 1914 : celui-ci menaçait de capture les navires neutres munis de papiers de bord indiquant une destination ennemie, et qui se rendraient dans un

(10) *Ibid.*, p. 118.

(11) Cf. ci-dessus, p. 108.

(12) Cf. p. 76 à 80.

(13) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, nos 1534^s et 1588^{4s}.

port ennemi (14). Puis le 2 novembre, sous prétexte que des mines avaient été mouillées à l'ouest de l'Irlande par des navires de commerce neutres, la Grande-Bretagne déclare que « tout bâtiment sera dérouté et visité dans un port anglais » (15).

En guise de représailles, l'Allemagne se décida le 4 février 1915 à ce qu'on a appelé sa *première déclaration de guerre sous-marine* : elle prévient les neutres que les eaux entourant les îles britanniques seront considérées comme « *zônes de guerre* » ; tous les navires, ennemis ou neutres, risqueront d'y être détruits (16).

La Grande-Bretagne répondit par un ordre en conseil du 11 mars 1915, d'après lequel « aucun navire marchand ayant quitté son port après le 1^{er} mars 1915 ne sera admis à poursuivre son voyage vers un port allemand ».

La Grande-Bretagne et l'Allemagne, par cette pression exercée sur les neutres, espéraient chacune les intimider, leur ôter toute envie de servir le belligérant adverse ; mais bientôt la Grande-Bretagne se rendit compte qu'elle avait à sa disposition une arme particulièrement efficace pour exercer cette pression : le charbon. « Ce fut le charbon, écrit le commandant Guichard, qui fournit aux Alliés leur premier moyen de pression sur la navigation neutre, pour en obtenir le rendement le plus avantageux et *pour la détourner des traversées lucratives au service indirect des Empires Centraux*. Il est en effet difficile de faire sur mer un long trajet sans avoir recours aux bons offices d'un dépositaire de charbon britannique, que ce dépositaire exerce ses fonctions dans un port allié ou dans un port neutre ; d'où l'idée d'accorder ou de refuser aux navires le charbon de soute selon le degré de confiance qu'inspiraient aux Alliés leurs capitaines ou leurs armateurs ; aussi dès septembre 1915 le gouvernement britannique établit des *listes de suspects*, une liste noire de navires ayant pour but de dépister les transferts de pavillon » (17).

« Un an plus tard le gouvernement français se rallia à l'idée de publier une liste noire officielle et confia cette tâche à la commission interministérielle des listes noires, qui prit comme liste de base la « Statutory list » britannique (6 août 1916) » (18).

Il convient de rappeler qu'entre temps, le 7 juillet 1916, les

(14) Fauchille et Basdevant, *Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes*, p. LXXIX.

(15) Commandant Louis Guichard, *Histoire du blocus naval*, p. 29.

(16) *Ibid.*, p. 120.

(17) et (18) Commandant Guichard, *op. cit.*, p. 72.

gouvernements anglais et français avaient déclaré suspendre l'application des règles de la déclaration de Londres : le décret du 7 juillet 1916 abroge les décrets des 6 novembre 1914, 23 octobre 1915 et 12 avril 1916 relatifs à l'application des règles de la Déclaration navale de Londres du 26 février 1909 (19).

La pression des Alliés sur les neutres avait, nous l'avons vu, un double but : empêcher ceux-ci, tout d'abord, de servir les Empires Centraux ; en second lieu, dans la mesure du possible s'assurer leurs services. La flotte commerciale britannique, pourtant la première du monde, était devenue insuffisante au ravitaillement des Alliés ; pour y remédier, il fallait amener les navires neutres à ce qu'ils consentissent à se livrer, au profit des Alliés, à des violations de leur neutralité. « Se rendant compte, écrit le commandant Guichard, que cette pression des Alliés sur les neutres avait pour but de suppléer à l'insuffisance du tonnage disponible de la flotte britannique (10.750.000 tonnes à la fin de 1914 d'après les estimations allemandes, 13 millions de tonnes en réalité), l'Allemagne espère par une déclaration de guerre sous-marine sans restriction annihiler cette pression ; elle ne met pas en doute que les navires de commerce neutres, menacés d'être torpillés sans avertissement, seront paralysés par la terreur et resteront immobiles dans leurs ports » (20). D'où, le 9 janvier 1917, la *déclaration de guerre sous-marine sans restriction*, double erreur psychologique, note le commandant Guichard, parce qu'elle sous-estimait l'énergie de la riposte alliée, et ne prévoyait pas l'attitude des Etats-Unis.

Les Allemands avaient donc déclaré torpiller tout navire de commerce dans les eaux entourant la Grande-Bretagne ; les armateurs neutres demandèrent alors une modification au règlement allié qui obligeait les navires se dirigeant vers la Hollande ou vers les pays Scandinaves à toucher un port du Royaume-Uni : ils proposèrent la création de stations de visite à Halifax, aux Bermudes et à Bathurst. Mais la disposition de ces nouvelles stations et la diminution de l'activité des croisières à cause du péril sous-marin encourageaient les navires neutres à la fraude (21). Pour combattre cette fraude et répondre au blocus allemand de la Grande-Bretagne, les Alliés, sur l'initiative de Sir Robert Cecil, décidèrent ce qui suit : les navires se rendant des Etats-Unis en mer du Nord et vice-versa furent

(19) *Journal Officiel de la République française* du 8 juillet 1916, p. 6049.

(20) Commandant Guichard, *op. cit.*, p. 76.

(21) Commandant Guichard, *op. cit.*, p. 91.

autorisés à subir la visite ailleurs que dans les ports du Royaume-Uni, aux conditions suivantes :

a) Ils ne transporteraient ni courrier, ni colis postaux ;

b) Toute leur cargaison serait, avant le départ, « autorisée », c'est-à-dire signalée, article par article, à Londres, afin de recevoir un laissez-passer.

Une précaution supplémentaire était prise à l'égard des navires quittant la Scandinavie ou la Hollande : leur cargaison au départ devait être munie d'un « certificat d'origine » délivré par un agent consulaire anglais (ordre en Conseil du 21 février 1917). Ceci rendait possible de capturer « tout navire rencontré en mer, naviguant vers un port ou venant d'un port neutre présentant des facilités d'accès dans un pays ennemi, sans toucher un territoire anglais ou allié ». Les marchandises découvertes dans ces conditions « d'origine ou de destination ennemie » devenaient passibles de capture (22).

La riposte allemande ne se fit pas attendre : le 16 juillet 1917, « par mesures nouvelles de représailles contre les dispositions prises par l'Angleterre et ses Alliés en dérogation à la Déclaration de Londres », l'Allemagne modifie l'art. 55 c de ses instructions de 1909-1914 (23) ; cet article se trouve ainsi complété : « ...un navire neutre est saisissable pour assistance hostile... lorsqu'il est mis en route dans l'intérêt du commandement ennemi des opérations de guerre » (24).

Les Alliés décidèrent en conséquence de renforcer leur sévérité dans la répression des actes d'assistance hostile ; en août 1917, une question ayant été posée à la Chambre des Communes sur le sort réservé aux navires neutres transportant aux ports allemands des marchandises ayant une valeur militaire, le sous-secrétaire d'Etat Sir Robert Cecil fit la réponse suivante : « En principe le Gouvernement est d'avis que les navires neutres qui assistent l'ennemi devront être traités, après la guerre, comme des navires ennemies » (25). C'est cette règle qui fut suivie ; dès lors plus de distinction entre assistance indirecte et directe ; tous les navires neutres coupables d'assistance hostile sont traités de la même façon : assimilation à des navires ennemis.

(22) *Ibid.*, p. 92.

(23) Cf. p. 116.

(24) Fauchille et de Visser, *Jurisprudence allemande en matière de prises maritimes*, p. xxxiii, n° XI.

(25) Mérignhac et Lémonon, *Le Droit des Gens et la guerre de 1914-1918*, t. II, p. 517.

Quant aux Etats-Unis, après avoir été lors de leur neutralité si ardents à faire respecter leur liberté commerciale, ils devinrent à leur entrée en guerre aussi sévères pour les neutres que la France et l'Angleterre. En février 1918, pour réduire au minimum les possibilités d'assistance hostile, le gouvernement américain décida tout un ensemble de mesures de surveillance sur les bâtiments neutres ancrés dans ses ports ; ces mesures avaient pour effet de restreindre considérablement la liberté des navires non-belligérants. « Les armateurs et affréteurs neutres ont dû accepter, relatent MM. Mérignhac et Lémonon, de soumettre leurs bâtiments et leurs équipages à l'autorité pleine et entière du « *Bureau de contrôle des actions commerciales* » ; notamment quant à la destination des bâtiments, leur cargaison et l'emploi de la radiotélégraphie, *sous peine de se voir refuser le combustible* ».

« Le Bureau a pu exiger le renvoi de tout capitaine ou homme d'équipage. Tous les appareils radiotélégraphiques durent être scellés, et les capitaines furent rendus responsables de toute communication avec l'ennemi. Aucun message ne put être envoyé à une distance de moins de 200 milles des côtes de Grande-Bretagne, de France, de Portugal et d'Italie, sauf en cas de détresse ».

« Tout bâtiment neutre à destination ou partance des Etats-Unis, des pays Sandinaves, d'Islande, des îles Feroë, de Hollande, d'Espagne ou des ports de la Méditerranée put être visité chaque fois que le Bureau en émettait l'avis. Aucun bâtiment américain ne put davantage partir sans le consentement du Bureau ou de la Commission exécutive Interalliée d'affrètement. Tout bâtiment dut obtenir une licence pour embarquer du charbon, et aucune ne fut accordée aux bâtiments traversant *la zone de guerre sous-marine*.

Les bâtiments américains non réquisitionnés par le gouvernement furent approvisionnés pour les traversées et les transactions approuvées par le Bureau. Ces mesures ont eu de très heureux résultats et ont permis de déjouer un assez grand nombre de combinaisons imaginées par l'Allemagne » (26).

Celle-ci joue alors sa dernière carte ; le 24 avril 1918, elle décide une aggravation théorique de la guerre sous-marine par une addition à l'art. 55 c de l'ordonnance allemande sur les Prises maritimes ; l'art. 55 c était ainsi rédigé : « Tout na-

(26) Mérignhac et Lémonon, *op. cit.*, t. II, p. 518.

(27) Cf. p. 116 et 166.

vire de commerce affrété par un Gouvernement ennemi, ou naviguant dans l'intérêt du commandement ennemi des opérations de guerre doit être détruit ». L'addition nouvelle ajoute « doit être considéré comme naviguant dans l'intérêt des opérations de guerre de l'ennemi (c'est-à-dire coulé) tout navire neutre, lorsque l'Etat dont il porte le pavillon aura conclu un accord avec les Alliés, ou lorsque, sans accord officiel, la majeure partie de la flotte marchande de cet Etat naviguera pour le compte des Alliés ». C'était, encore plus que par l'art. 16 *a* de l'ordonnance de 1909-1914, et par l'ordonnance du 16 juillet 1917, aboutir à une extension considérable des règles sur l'assistance hostile. Ces trois ordonnances et les deux déclarations de guerre sous-marines de l'Allemagne expliquent d'ailleurs l'inexistence de la jurisprudence allemande en matière de prises maritimes pour assistance hostile.

Pratiquement, remarque le commandant Guichard, l'addition apportée par l'ordonnance du 24 avril 1918 permet aux sous-marins allemands de couler tous les navires neutres. L'Allemagne espère ainsi *contraindre tous les navires neutres à lui demander des saufs-conduits* (28). « Sans se soucier des droits des neutres, dit M. Fauchille, les Empires Centraux avaient prétendu effrayer ces derniers en se réservant les services de certains navires neutres et en s'attribuant dans les pays neutres eux-mêmes le contrôle de leurs cargaisons au départ, et en le faisant constater par un *sauf-conduit* de leurs consuls » (29).

Protégée par son ordre en Conseil du 21 février 1917, la Grande-Bretagne juge inutile de répondre à l'ordonnance du 24 avril 1918 par une nouvelle pression sur la navigation neutre. Mais la France, n'ayant pas adopté les dispositions de cet ordre en Conseil, se trouve sans moyen de contrainte efficace vis-à-vis des navires neutres munis d'un sauf-conduit des Empires Centraux. Il fallait agir ; aussi le 27 août 1918, le gouvernement français publie le décret suivant : « Tout navire neutre qui se place sous le contrôle de l'ennemi, en recevant un sauf-conduit non reconnu par les Alliés et en opposition avec l'exercice de leurs droits de belligérants, est considéré, sauf preuve contraire, comme naviguant dans l'intérêt de l'Etat ennemi, et est de ce chef sujet à capture et à confiscation, ainsi que les marchandises de propriété, provenance ou destination ennemie formant sa cargaison » (30).

(28) Commandant Guichard, *op. cit.*, p. 94.

(29) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, n^{os} 1534^s et 1588⁴.

(30) Commandant Guichard, *op. cit.*, p. 96.

Quelque temps plus tard, le décret italien du 10 octobre 1918, modifiant l'art. 54 des règles italiennes sur l'assistance hostile, reproduisit ces dispositions.

« Bien entendu, note M. Fauchille, le régime institué par les Alliés ne devait pas s'appliquer aux navires destinés au ravitaillement de la Belgique occupée ou de la Suisse et reconnus par les Alliés, et qui n'avaient reçu un sauf-conduit ennemi que pour assurer à cet effet leur protection » (31).

A vrai dire, ajoute le commandant Guichard, cette question des sauf-conduits eût surtout une importance théorique, par suite de la création par les Alliés d'une organisation commune, « l'Allied Maritime Transport Council » pour assurer le ravitaillement pendant la dernière année de la guerre. Il n'était pas question pour les Puissances Alliées de faire du commerce avec les neutres et de défendre ainsi les intérêts particuliers de leurs commerçants (32). Leurs vies mêmes étant en cause, l'Etat français et l'Etat anglais avaient déjà dû réquisitionner toute leur flotte commerciale.

« En novembre 1918, conclut le commandant Guichard, ce qu'on a appelé le blocus de l'Allemagne était devenu une réalité, et la liberté des mers restait acquise aux Alliés » (33).

Ce sont bien là, en effet, des mesures de blocus, auxquelles ont eu recours les Alliés pour faire pression sur les neutres; elles avaient pour but d'empêcher ceux-ci non seulement de se livrer à leur détriment à des actes d'assistance hostile, mais même de continuer tout commerce avec les Empires Centraux. Ne pas violer votre neutralité en faveur de l'ennemi, ne la transgresser qu'à mon bénéfice, telle devient inévitablement la loi qu'impose un belligérant fort à des neutres faibles. Lors de la guerre de 1914, les mesures de blocus employées ont permis aux belligérants de supprimer en fait toute relation commerciale entre les neutres et leurs adversaires. « Au cours de la guerre, écrit Lawrence, les lois de la neutralité ont été réduites en miettes » (34). Cela tient à ce que toutes les grandes Puissances, Allemagne, Autriche-Hongrie, Turquie, Angleterre, Russie, Japon, France, puis Italie et Etats-Unis, participaient aux hostilités. Les neutres se sentant plus faibles, n'osant unir leurs protestations, s'inclinèrent toujours en fait devant la

(31) Bonfils-Fauchille, D.I.P., t. II, nos 1534³ et 1588⁴.

(32) Commandant Guichard, *op. cit.*, p. 99.

(33) *Ibid.*, p. 101.

(34) Lawrence, The Society of Nations, New-York, 1919, p. 87, cité par J.-B. Whitton, Neutralité et S.D.N., Académie de D.I., 1927, t. 17, p. 465.

pression sans cesse croissante des deux clans de belligérants; seuls à peu près les Etats-Unis, lors de leur neutralité, firent entendre quelques énergiques réclamations, souvent d'ailleurs, nous l'avons vu, tout à fait injustifiées.

Il est à craindre que cette suppression du commerce des neutres ne soit la caractéristique des prochaines guerres maritimes, si celles-ci englobent les grandes Puissances. Aussi le professeur Gidel a-t-il pu dire : « *En l'absence d'une organisation capable de protéger les droits des petits Etats, l'égalité naturelle est appelée à céder la place au privilège des forts* » (35).

Car si « les idées égalitaires ont une valeur destructive, elles n'ont aucune valeur constructive. Elles nivellent le sol sur lequel pourra s'élever l'édifice ; elles sont impuissantes à réaliser l'édifice lui-même. Bien plus : elles s'y opposent » (36).

(35) Gilbert Gidel, *Droits et Devoirs des nations*, recueil des Cours de l'Académie de D. i. de la Haye, 1925, t. 10, p. 594.

(36) Gilbert Gidel, *ibidem*.

QUATRIÈME PARTIE

L'ASSISTANCE HOSTILE DEPUIS LA GUERRE DE 1914-1918

CHAPITRE PREMIER

L'ENSEIGNEMENT A TIRER DE LA GUERRE MONDIALE EN CE QUI CONCERNE L'ASSISTANCE HOSTILE

SUPPRESSION DE LA DISTINCTION ENTRE ASSISTANCE DIRECTE ET INDIRECTE

Les Instructions italiennes du 13 octobre 1911, dans leurs art. 7 à 10, montraient déjà, nous l'avons vu (1), un souci évident de simplifier les règles de l'assistance hostile. Les règles italiennes de 1915 et de 1917 ont accentué encore cette tendance : elles aboutissent en somme à supprimer toute distinction entre assistance indirecte et directe (2) ; on y arrive en éliminant la notion d'assistance indirecte ; la sanction est dès lors toujours la même : dans la pratique italienne, tout bâtiment coupable d'assistance hostile est traité comme un navire de commerce ennemi ; les cours de prises italiennes n'appliquent jamais la sanction prévue par l'art. 45, mais seulement celle prévue par l'article 46 de la Déclaration de Londres.

« Cette différence entre les textes italiens et ceux des autres « belligérants, remarque Jean de Marolles, ne s'est traduite

(1) Cf. p. 114.

(2) Cf. p. 117.

« en pratique par aucune différence dans le traitement des
« navires neutres : c'est qu'en effet il y a peu d'intérêt, en
« théorie, à distinguer les hypothèses des art. 45 et 46 au point
« de vue de la sanction. En pratique, il n'y en a plus au-
« cun. » (3)

La preuve de l'inutilité pratique de la distinction entre assistance indirecte et directe nous est fournie par l'étude de la jurisprudence des diverses Cours de Prises relative à la guerre de 1914 : de tous les arrêts prononcés au cours de la Guerre sur des cas d'assistance hostile, et que nous avons passés en revue, deux seulement se fondent expressément sur l'application de l'art. 45 : celui du « Federico » (4) et celui de l' « Iro-Maru » (5); il faut ajouter aussi celui de la « Leif-Gundersen » (6), qui repose aussi probablement sur l'interprétation de l'art. 45. Mais dans le cas de l' « Iro-Maru » il y avait non seulement un voyage spécial, mais un voyage exclusivement entrepris pour transporter un agent de l'ennemi ; on pouvait donc appliquer tout aussi bien l'art. 46, alinéas 2 et 3, et traiter l' « Iro-Maru » comme un navire de commerce ennemi. Quoi qu'il en soit, tous les autres arrêts relatifs à des actes d'assistance hostile exécutés au cours de la Guerre de 1914 invoquent également l'art. 46 de la Déclaration de Londres, ou l'art. 46 seul, ou encore se basent, sans l'invoquer, sur l'art. 46. L'art. 45 s'est donc révélé avoir une importance pratique minime.

D'autre part, le principal intérêt de la distinction entre assistance indirecte et directe, entre le cas de l'art. 45 et celui de l'art. 46, réside dans la différence de sanctions ; or cette différence ne consiste que dans le traitement réservé à la cargaison n'appartenant pas au propriétaire du navire : suivant que le navire est considéré comme neutre ou comme ennemi, cette partie de la cargaison est libre ou ne l'est pas, sauf l'exception de contrebande de guerre ; et encore, dans les deux cas, les marchandises innocentes prouvées neutres sont respectées. L'intérêt pratique de la distinction entre l'art. 45 et l'art. 46 réside donc uniquement dans le sort des marchandises ennemies transportées sur le navire coupable, sauf toujours si ces marchandises ne constituent pas de la contrebande de guerre. Dans ce dernier cas, les marchandises sont alors confisquées, qu'elles soient couvertes ou non par le pavillon. Or, les belligérants

(3) Jean Gaigneron Jollimon de Marolles, *op. cit.*, p. 126.

(4) Cf. p. 123-124.

(5) Cf. p. 127-136-139 et 141.

(6) Cf. p. 127-128.

ayant allongé presque continuellement la liste des objets de contrebande, il devint peu à peu presque impossible pour une cargaison quelconque, à destination ou provenance ennemie, de ne pas être considérée comme contrebande, et, partant, sujette à confiscation. Ainsi toute la cargaison suivra en fait le sort du navire condamné. Les tribunaux de prises se borneront généralement à déclarer « bonne et valable la capture du navire et de sa cargaison » sans spécifier à qui appartient cette dernière.

Enfin, si une prochaine guerre maritime voyait se développer à nouveau la notion de *zone de guerre*, la distinction entre l'art. 45 et l'art. 46 deviendrait encore, de ce fait, complètement inutile ; une des conséquences de l'art. 46, nous l'avons vu, c'est que le capteur n'est plus soumis, s'il veut couler le navire coupable, aux règles concernant la destruction des prises neutres ; le bâtiment qui s'est livré à des actes d'assistance directe, étant assimilé à un navire de commerce ennemi, peut être coulé dans les mêmes conditions que lui. Or, d'après la doctrine allemande, tout navire neutre trouvé dans la *zone de guerre* est présumé coupable d'assistance hostile directe : les Allemands le traitaient comme un navire de commerce ennemi, et même comme un navire belligérant puisqu'ils le coulaient sans avertissement. L'Allemagne s'étant arrogé le droit, par ses deux déclarations de guerre sous-marine, de couler sans avertissement tout navire neutre ou ennemi trouvé dans la zone de guerre, la distinction entre l'art. 45 et l'art. 46 devenait pour elle d'une inutilité totale ; seule la sanction de l'art. 46 était appliquée par elle, et sous sa forme la plus brutale, puisque le navire était détruit ! D'où l'inexistence de la jurisprudence allemande en matière de prises pour assistance hostile.

Il faut cependant espérer pour la dignité de l'humanité, qu'une semblable conduite ne sera plus jamais suivie par un belligérant, si une nouvelle guerre maritime doit éclater. Si l'on ne peut empêcher la guerre, il faut souhaiter au moins que l'on pourra en faire respecter les lois morales les plus élémentaires, il faut souhaiter que jamais plus un navire de commerce neutre ou même ennemi, quelle que soit la présomption d'hostilité qui pèse sur lui, ne pourra être coulé sans que ses passagers soient recueillis. Il ne faut pas désespérer : les lois de la guerre ne sont pas mortes ; mais, pour éviter le pire, il convient dès maintenant de prévoir contre ceux qui les enfreignent des sanctions d'une rigueur suffisante. Il était fatal que les belligérants deviendraient de plus en plus sévères pour les

navires qui transgressent leur neutralité ; il fallait donc dès le début se résigner à voir les belligérants appliquer les peines maxima : la confiscation du navire et de sa cargaison, sous le contrôle des tribunaux de prises. Mais si les règles juridiques les plus élémentaires de procédure ou de jugement sont violées, que les neutres aient au moins le courage de protester, de s'unir contre le belligérant coupable, ou même de se ranger aux côtés de ses ennemis pour faire respecter la Justice et le Droit.

CHAPITRE II

L'ABANDON DE TOUTE DISTINCTION ENTRE ASSISTANCE INDIRECTE ET DIRECTE DANS LES INSTRUCTIONS FRANÇAISES DU 8 MARS 1934

Les Instructions navales françaises du 8 mars 1934 sur l'application du Droit international en cas de guerre, ont définitivement abandonné toute distinction entre assistance hostile indirecte et assistance hostile directe ; elles énumèrent longuement tous les cas possibles d'assistance, en reproduisant parfois certaines parties du texte même des art. 45, 46 et 47 de la Déclaration de Londres ; mais dans tous ces cas la sanction est la même : la capture.

SECTION I

Les cas d'assistance hostile prévus par les Instructions françaises de 1934 :

Les textes

Si nous mettons à part la question des radio-communications, prévue par les art. 66 à 73, et celle de la correspondance postale, prévue par les art. 131 à 134, que nous examinerons par la suite, les cas d'assistance hostile sont énumérés par les art. 61 à 65 des Instructions françaises de 1934. En voici le texte :

Art. 61 : « Vous capturerez tout navire de commerce neutre :

1° qui prend *part aux hostilités* ;

2° qui prend une *part directe au ravitaillement* des forces armées de l'ennemi ;

3° qui est *affrété en totalité ou en partie* par le Gouvernement ennemi ;

4° qui est *affecté au transport* de troupes ennemies ou à la transmission de renseignements dans l'intérêt de l'ennemi. »

Un renvoi ajoute : « Voir pour le régime à appliquer à ces navires les art. 127, 143, 146 ». Nous citerons plus tard ces trois articles, en examinant les sanctions de l'assistance hostile dans les Instructions de 1934.

Il est certain que cet art. 61 est nettement inspiré de l'art. 46 de la Déclaration de Londres. De même, nous allons le voir, les art. 62 et 63 s'inspirent de l'art. 45 : le premier de son alinéa 1, le second de son alinéa 2.

Art. 62 : « Vous capturerez tout navire de commerce qui voyage *spécialement* dans le but soit de transporter des passagers individuels susceptibles de servir dans la force armée « de l'ennemi ou des agents de l'Etat ennemi, soit de transmettre des renseignements dans l'intérêt de l'ennemi, soit « de coopérer de toute autre manière au succès des opérations « de l'ennemi. »

« Vous considérerez en particulier, comme *preuve du but spécial du voyage*, une déviation non justifiée de la route que « le navire devait suivre d'après ses papiers de bord, ou de « l'itinéraire normal de ce navire, s'il fait un service régulier. »

Art. 63 : « Vous capturerez tout navire de commerce neutre « transportant un détachement militaire ennemi, ou une ou « plusieurs personnes qui, pendant le voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi, s'il vous apparaît « que ce transport est effectué à la *connaissance* soit du propriétaire, soit de celui qui a affrété le navire en totalité, soit « du capitaine. »

« Toutefois vous ne capturerez pas le navire s'il est rencontré en mer *ignorant les hostilités* ou si le capitaine, après avoir « appris l'ouverture des hostilités, n'a pu encore débarquer « les personnes transportées. »

« Le navire est réputé connaître l'état de guerre quand il est « dans les conditions définies à l'art. 58. »

Il faut donc se référer à l'art. 58. Celui-ci déclare :

Art. 58 : « Un navire est *réputé connaître l'état de guerre*

« lorsqu'il a quitté un port neutre après que la notification de
« l'ouverture des hostilités a été faite à la Puissance dont relève
« ce port, ou lorsqu'il a quitté un port ennemi après l'ouver-
« ture des hostilités, ou lorsqu'il est muni d'appareils de radio-
« communication. »

L'art. 64 s'inspire, quant à lui, de l'art. 47 de la Déclaration de Londres.

Art. 64 : « Alors même qu'il n'y aurait pas lieu de capturer
« le navire, vous pourrez arrêter tout individu, quelle que soit
« sa nationalité. »

« 1° Voyageant pour l'accomplissement d'une mission de
« l'Etat ennemi.

« 2° Faisant partie des forces armées de l'Etat ennemi, ou
« *en route* pour se mettre au service de l'ennemi. »

« Vous pourrez arrêter également *tous les passagers enne-
« mis aptes au service militaire.* »

« Vous dirigerez les personnes que vous aurez arrêtées sur
« un port de prise où il sera statué sur leur sort. »

« Vous demanderez tout d'abord au capitaine du navire
« de vous remettre ces personnes. En cas de refus de sa part,
« vous passerez outre. En cas de résistance de la part du per-
« sonnel du navire, vous capturerez le navire. »

Ces dispositions des Instructions de 1934 sur l'assistance hos-
tile sont complétées par l'art. 65.

Art. 65 : « Le personnel religieux, médical et hospitalier
« ennemi, trouvé à bord d'un navire de commerce neutre, sera
« traité comme il est dit à l'art. 130. »

Cet article est ainsi rédigé :

Art. 130 : « Vous ne ferez pas prisonnier de guerre le per-
« sonnel religieux, médical et hospitalier, mais avant de lais-
« ser libre ce personnel, vous vous assurerez avec soin de la
« réalité de son caractère. En cas de doute, vous pourrez le
« retenir jusqu'à ce que la preuve de ce caractère soit établi. »

Telle est l'énumération des cas d'assistance hostile, prévus
par les Instructions françaises du 8 mars 1934, dans ses art. 61
à 65. Cette énumération rappelle celle de la Déclaration de
Londres, que, sur de nombreux points, elle se contente de dé-

velopper. L'art. 61 des Instructions françaises s'apparente à l'art. 46 de la Déclaration de Londres, les art. 62 et 63 de celle-là s'apparente à l'art. 45 de celle-ci, l'art. 64 enfin s'apparente à l'art. 47.

Mais l'analogie s'arrête dans cette énumération : il ne faudrait pas chercher à opposer l'art. 61 aux art. 62 et 63, comme on opposait l'art. 46 à l'art. 45 : dans le premier cas, en effet, la sanction est la même ; la capture, un point c'est tout. L'intérêt pratique de la distinction disparaît. Nous pouvons encore ranger les actes d'assistance prévus en 1934 suivant la classification que nous avons déjà adoptée (transport de personnes, transmission de nouvelles, services de ravitaillement, etc.), mais nous n'aurons plus à distinguer l'assistance directe de l'assistance indirecte.

SECTION II

Le contenu des textes de 1934 sur l'assistance hostile

§ 1. — L'ASSISTANCE HOSTILE PAR TRANSPORT DE PERSONNES

Le transport de personnes illicite, constituant une violation de neutralité, peut d'après les nouvelles règles françaises avoir lieu de trois façons :

a) En vertu d'un contrat de passage ordinaire de certaines personnes, lors d'un voyage normal, si le caractère illicite de cet acte est connu du transporteur (art. 63) ;

b) En vertu d'un contrat de passage spécial, lors d'un voyage spécial (art. 62) ;

c) En vertu d'un contrat d'affrètement total ou partiel, ou d'une affectation du navire neutre au transport de troupes ennemies (art. 61).

Premier cas : Transport de certaines personnes, lors d'un voyage normal, le transporteur ayant connaissance du caractère illicite de cet acte (art. 63).

Constitue une assistance hostile d'après l'art. 64 des Instructions de 1934, le transport de certaines personnes, même lors d'un voyage normal, si ce transport est effectué à la con-

naissance soit du propriétaire, soit de celui qui a affrété le navire en totalité, soit du capitaine. Le transport est déclaré illicite à deux conditions, qui tiennent l'une à la qualité de certains passagers, l'autre à la connaissance qu'a le transporteur du caractère hostile de l'acte qu'il commet.

Ces passagers dont le transport est interdit peuvent être, d'après l'art. 63, des militaires ennemis, s'ils sont groupés en un *détachement*, ou des civils même isolés, si ceux-ci, pendant le voyage prêtent une *assistance directe aux opérations de l'ennemi* ». Cette expression est empruntée textuellement à l'alinéa 2 de l'art. 45 de la Déclaration de Londres, de même que les termes « *détachement militaire de l'ennemi* ». Donc renvoi aux explications déjà données à ce sujet (1).

Toutefois, ajoute l'art. 63, il n'y a pas violation de neutralité si le transporteur ignorait les hostilités, ou n'avait pas pu encore débarquer ses passagers. L'art. 58 établit à ce propos une présomption que nous retrouverons plus loin, en étudiant les conditions d'application des sanctions.

Deuxième cas : Transport de certaines personnes lors d'un voyage spécial (art. 62).

D'après l'art. 62, il y a assistance hostile par transport de personnes, lors d'un voyage spécial, à deux conditions : tout d'abord que ces personnes soient des passagers individuels *susceptibles de servir* dans la force armée de l'ennemi, ou des *agents de l'ennemi*; en second lieu, que le voyage soit effectué *spécialement* dans le but de les transporter.

L'expression « passagers individuels... » s'inspire certainement de l'art. 45, alinéa 1, de la Déclaration de Londres; mais alors que ce dernier texte parlait de « passagers individuels *incorporés* dans la force armée de l'ennemi » (2), ces termes ont été remplacés par « *susceptibles de servir* dans la force armée de l'ennemi ». Dès lors aucune controverse n'est plus possible au sujet des réservistes, des recrues et des volontaires: leur transport lors d'un voyage spécial est une violation de neutralité, le doute n'est plus possible.

L'art. 62 ajoute : « ...ou *des agents de l'Etat ennemi* »; ceci vise certainement les agents civils, car les fonctionnaires militaires sont déjà compris dans l'expression « susceptibles de servir dans la force armée... ».

(1) Cf. p. 92 et 93.

(2) Cf. p. 91 et 92.

Quant aux termes : « voyage *spécialement* dans le but de transporter... », ils sont empruntés également à l'art. 45, alinéa 1 (3). Comme preuve de ce but spécial, le dernier alinéa de l'art. 62 établit la présomption suivante : « Vous considérerez, en particulier, comme *preuve du but spécial du voyage, une déviation non justifiée de la route que le navire devait suivre* d'après ses papiers de bord, ou de l'itinéraire normal de ce navire, s'il fait un service régulier ».

Au contraire de l'art. 63, l'art. 62 n'exige pas la preuve de ce que le transport illicite a lieu à la connaissance du propriétaire, de l'armateur ou du capitaine. En effet cette connaissance peut être présumée du fait que le navire n'a pas suivi sa route normale, mais a effectué un trajet spécial pour débarquer ses passagers ennemis (4).

Troisième cas : Affrètement en totalité ou en partie, ou affectation au transport de troupes ennemies (art. 61, n^{os} 3 et 4).

Cette disposition s'inspire très nettement de l'art. 46, alinéas 3 et 4 de la Déclaration de Londres (5). Remarquons cependant que le texte français de 1934 est plus large et plus compréhensif : le texte de Londres exigeait un affrètement en *totalité* ; l'art. 62 ajoute : ou en *partie*. D'autre part, l'art. 46 exigeait une affectation *actuelle et exclusive*. Le texte français a supprimé ces deux conditions. Il suffit donc que le bâtiment neutre soit en partie affecté ou affrété au transport de troupes ennemies pour qu'il soit confiscable.

Quelle différence faut-il faire entre *affrètement et affectation* ? S'agit-il d'une différence de preuve, l'affrètement supposant un contrat qui fait foi envers tous, alors que l'affectation serait plutôt un état de fait ? La question n'a que peu d'intérêt pratique : dans les deux cas, la sanction est la même.

Les nouvelles Instructions françaises ont donc considérablement grossi le nombre des personnes dont le transport constitue une assistance hostile, comme le montre le tableau suivant :

(3) Cf. p. 91.

(4) Cf. p. 91 et 92.

(5) Cf. p. 102 et 103.

	Déclaration de Londres	Instructions françaises 6 mars 1934
Voyage normal.....	Détachement militaire. Personnes qui, lors du voyage prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi (à la connaissance du transporteur). (art. 45, 2 ^e alinéa).	(art. 63)
Voyage spécial.....	Passagers individuels <i>incorporés</i> (ayant rejoint leurs corps). (art. 45, 1 ^{er} alinéa).	Passagers individuels <i>susceptibles de porter les armes</i> , c.a.d. : militaires, réservistes, recrues, volontaires. Agents civils de l'ennemi.
Affectation.....	<i>actuelle et exclusive</i> au transport de troupes. (art. 46)	exclusive ou non, <i>actuelle ou non</i> . (art. 61)
Affrètement.....	<i>total</i> au transport de troupes. (art. 46)	total ou partiel. (art. 61)

§ 2. — LA TRANSMISSION DE NOUVELLES OU D'INFORMATIONS

Nous adopterons la même distinction que pour le transport de personnes.

Premier cas : Transport d'un message ennemi lors d'un voyage normal, à la connaissance du transporteur (art. 63).

Dans les mêmes conditions que l'art. 45, alinéa 2, de la Déclaration de Londres, l'art. 63 des Instructions françaises de 1934 interdit le transport « d'une ou plusieurs personnes qui, lors du voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi ». Nous avons déjà expliqué qu'à notre avis, c'était bien le cas, notamment, d'une personne chargée de dépêches à destination d'une autorité belligérante (6).

(6) Cf. p. 94-95 et 96.

Deuxième cas : Transmission de renseignements lors d'un voyage effectué spécialement dans ce but (art. 62).

« Vous capturerez tout navire de commerce neutre qui voyage *spécialement* dans le but... de transmettre des renseignements dans l'intérêt de l'ennemi ». Ici encore l'art. 62 des Instructions françaises reproduit presque textuellement l'art. 45, alinéa 1, de la Déclaration de Londres (7). Il suffit de se reporter à ce qui a déjà été dit quant à la nécessité d'un *voyage spécial*, et à la preuve que l'art. 62 propose à ce sujet (8).

Troisième cas : Affrètement en totalité ou en partie, ou affectation à la transmission de renseignement dans l'intérêt de l'ennemi (art. 62, 3^e et 4^e alinéas).

Ici encore, il suffit de se reporter aux remarques faites ci-dessus, en particulier au sujet de l'adjonction du terme « *en partie* » et de la suppression de l'expression « *actuellement et exclusivement* » au texte de l'art. 46. Une autre remarque s'impose cependant : alors que les textes de Londres, dans les art. 45 et 46, parlaient de « *transmission de nouvelles* », les art. 61 et 62 des Instructions françaises de 1934 portent : « *transmission de dépêches* » ; ceci vise non seulement la transmission de *dépêches*, par transport matériel ou tout autre moyen, mais aussi certainement la transmission d'*informations*. L'affrètement et l'affectation à la transmission de renseignements dans l'intérêt de l'ennemi comprennent certainement les services d'information d'un belligérant par un neutre.

Constituent donc une assistance hostile par transmission de renseignements, en 1909 et 1934 :

TABLEAU.

(7) Cf. p. 94.

(8) Cf. p. 180.

	Déclaration de Londres	Instructions françaises du 6 mars 1934
Voyage normal....	Transport d'un messager chargé de dépêches officielles ennemies, à la connaissance du transporteur. (art. 45, 2 ^e alinéa). (art. 63) Cas d'un paquebot-poste : inviolabilité.	
Voyage spécial.....	Transmission de <i>nouvelles</i> dans l'intérêt de l'ennemi. (art. 45, 1 ^{er} alinéa)	Transmission de <i>renseignements</i> (dépêches ou informations) dans l'intérêt de l'ennemi. (art. 61, 4 ^o)
Affectation.....	<i>actuelle et exclusive</i> à la transmission de <i>nouvelles</i> dans l'intérêt de l'ennemi. (art. 46, 4 ^e alinéa)	à la transmission de <i>renseignements</i> dans l'intérêt de l'ennemi. (art. 61, 4 ^o)
Affrètement.....	<i>en totalité</i> (à la transmission de nouvelles). (art. 46, 3 ^e alinéa)	<i>partiel ou total</i> (à la transmission de renseignements). (art. 61, 3 ^o)

Nous examinerons plus tard la question des radio-communiquions.

§ 3. — SERVICES DE RAVITAILLEMENT

(Art. 61, al. 2 et 3 des Instructions françaises de 1934)

Art. 61 : « Vous capturerez tout navire de commerce neutre...

2) qui prend une *part directe au ravitaillement* des forces armées de l'ennemi ;

3) qui est *affrété en totalité ou en partie* par le gouvernement ennemi. »

Nous avons déjà étudié ce dernier cas dans l'hypothèse ou l'affrètement a pour but des services de transport de troupes ou des transmissions re renseignements. Mais un navire neutre peut aussi être affrété par un belligérant à des services de ravi-

taillement en vivres, en combustible ou en munitions. Un tel navire doit être capturé par application de l'art. 61, 3°, même si le navire n'est pas uniquement affrété à de tels services, au contraire de ce qu'exigeait l'art. 46 de la Déclaration de Londres.

Dans le cas, où il n'existe pas un contrat exprès d'affrètement total ou partiel, le navire doit encore être capturé s'il paraît prendre « une part directe au ravitaillement des forces armées de l'ennemi ». Ce ravitaillement est une question de fait, il peut très bien avoir lieu sans contrat d'affrètement spécial, et il n'en est pas moins délictueux pour cela. Les Instructions françaises ont par cette disposition innové sur la Déclaration de Londres, qui ne prononçait même pas le mot « ravitaillement ».

§ 4. — COOPÉRATION ET PARTICIPATION AUX HOSTILITÉS

(Art. 61 et 62 des Instructions françaises de 1934)

Art. 62 : « Vous capturerez tout navire de commerce neutre qui voyage *spécialement* dans le but... de *coopérer* de toute autre manière au succès des opérations de l'ennemi. »

Art. 61 : « Vous capturerez tout navire de commerce neutre :

1) *qui prend part aux hostilités.* »

Les Instructions françaises de 1934 distinguent donc le fait de *coopérer* aux hostilités du fait *d'y prendre part*.

Premier cas : Coopération au succès des opérations de l'ennemi.

D'après l'art. 62, cette opération désigne tout acte d'assistance hostile effectué lors d'un *voyage spécial* du navire coupable, et autre qu'un transport de passagers individuels susceptibles de servir dans la force armée de l'ennemi ou d'agents de l'Etat ennemi ou qu'une transmission de renseignements dans l'intérêt de l'ennemi.

En somme, l'art. 62 désigne ici toute aide contraire à la neutralité et que le voyage du navire a pour but d'opérer. Ceci permet de nombreuses hypothèses : on ne peut pas tout prévoir. Aussi cette disposition laisse-t-elle un échappatoire qui autorise la capture du navire dans tous les cas, du moment qu'il s'agit d'un voyage spécial à cette violation de neutralité.

Quant à la preuve du voyage spécial (déviation non justifiée de la route à suivre), il suffit de se reporter à ce qui a déjà été dit à ce sujet (9).

Deuxième cas : Participation aux hostilités.

L'art. 46 de la Déclaration de Londres punissait de confiscation tout navire prenant « une part directe aux hostilités ». Dans la rédaction des Instructions françaises de 1934, on a supprimé le mot « *directe* ». En quoi consiste cette participation aux hostilités ? On peut en trouver une énumération partielle dans l'art. 2 des Instructions françaises de 1934 (chapitre premier), qui permet d'attaquer les navires neutres ou ennemis dans les conditions suivantes :

Art. 2 : « Vous n'attaquerez un navire de commerce ennemi ou neutre que dans l'un des cas suivants :

1) S'il se livre en fait à des *actes de guerre* (mouillage ou dragage de mines, rupture de câbles sous-marins, visite de navires neutres, attaque de navire de commerce battant pavillon français, etc.);

2) S'il *participe aux opérations de guerre de l'ennemi* en lui donnant par radio-communication, ou par tout autre procédé, des renseignements destinés à son usage immédiat (par exemple en signalant votre présence, en l'aidant à régler son tir, etc...) ».

Tels sont les actes de guerre ou de participation aux hostilités prévus par les Instructions françaises du 8 mars 1934. Mais cette énumération n'est pas limitative, et ces actes peuvent revêtir les formes les plus diverses.

SECTION III

Les sanctions de l'assistance hostile dans les Instructions françaises du 8 mars 1934

§ 1. — NATURE DE CES SANCTIONS

Quelle que soit la forme de l'assistance hostile commise par un navire neutre, la sanction qu'il encourt est toujours la même.

(9) Cf. p. 180.

Les Instructions de 1934 ont supprimé à cet égard toute distinction entre assistance directe et indirecte ; la sanction est identique, que le navire soit condamné par l'application de l'art. 61 ou 63, qu'il soit coupable de transport de militaires, de transmission de renseignements, de service de ravitaillement ou d'immixtion dans les hostilités ; dans tous les cas, le traitement est le même. Nous allons en examiner ses effets suivant notre plan habituel, en étudiant le sort du navire, celui de sa cargaison, celui de l'équipage et celui de ses passagers.

A) *Sort du navire*

« Vous *capturerez*... », lit-on les articles 61, 62 et 63. De même, le chapitre 13, à l'art. 37, porte :

Art. 37 : « Sans préjudice des dispositions de l'art. 2, les navires neutres sont passibles de *capture* dans les cas suivants :

...4) *S'ils prêtent assistance à l'ennemi* dans les conditions des chapitres 20 et 21 ci-après ».

(Les chapitres 20 et 21 sont ceux qui traitent de l'assistance hostile et des radio-communications.)

Tout navire neutre coupable d'assistance hostile doit donc être capturé. Conserve-t-il sa qualité de neutre, ou doit-il être assimilé à un navire de commerce ennemi ? La question n'a plus d'importance, puisque son seul intérêt pratique, le sort des marchandises ennemies trouvées à bord, a disparu avec l'extension des listes de contrebande (10). Pour fixer les idées, nous pouvons cependant admettre que le navire capturé pour assistance hostile est assimilé à un navire de commerce ennemi.

« Sans préjudice des dispositions de l'art. 2 », déclare l'art. 37 cité ci-dessus. Or cet article 2, nous l'avons vu, permet *l'attaque* des navires se livrant en fait à des *actes de guerre*, ou *participant aux opérations de guerre de l'ennemi* (11). Cette disposition est très justifiable : à un acte de guerre, il convient de répondre par un acte de guerre. L'attaque n'empêche pas la capture, c'est en somme la procédure de la capture qui devient plus brutale.

Enfin les art. 145 et 146 des Instructions de 1934 permettent la *destruction des prises* « si leur conservation peut compro-

(10) Cf. p. 172 et 173.

(11) Cf. p. 185.

mettre votre sécurité ou le succès des opérations dans lesquelles vous êtes engagé ».

B) *Sort de la cargaison*

En fait, la cargaison sera toujours capturée avec le navire. Les Instructions de 1934 sont muettes à ce sujet, car c'est inutile d'en parler :

1) Ou bien les marchandises appartiennent au propriétaire du navire, et elles sont confisquées avec ce dernier ;

2) Ou bien elles sont ennemies, et sont alors confisquées, si l'on considère, comme cela nous paraît normal, le navire neutre coupable comme assimilé à un navire ennemi ; et même si on le traite comme un navire neutre, le sort des marchandises ennemies sera le même en fait, car elles seront capturées comme articles de contrebande de guerre ;

3) Ou bien enfin les marchandises sont neutres, et dans ce cas elles doivent être libres si elles sont innocentes ; mais en pratique le cas ne peut guère se poser, par suite encore de l'extension des listes de contrebande.

C) *Sort des passagers ennemis*

Les passagers individuels, agents ou militaires ennemis trouvés à bord sont faits prisonniers de guerre. L'art. 64 reproduit à ce sujet des dispositions inspirées de l'art. 47 de la Déclaration de Londres :

Art. 64 : « Alors même qu'il n'y aura pas lieu de capturer le navire, vous pourrez arrêter tout individu, quelle que soit sa nationalité :

1) Voyageant pour l'accomplissement d'une mission de l'Etat ennemi ;

2) Faisant partie des forces armées de l'ennemi, ou *en route pour se mettre au service de l'ennemi* ».

« Vous pourrez arrêter également tous les passagers ennemis aptes au service militaire. »

« Vous dirigerez les personnes que vous aurez arrêtées sur un port de prise où il sera statué sur leur sort. »

« Vous demanderez tout d'abord au capitaine du navire de vous remettre ces personnes. En cas de refus de sa part,

vous passerez outre. En cas de résistance de la part du personnel du navire, vous capturerez le navire. »

Cependant, d'après les art. 65 et 130, déjà cités également, le personnel religieux, médical et hospitalier ennemi, lorsqu'on est sûr de sa qualité, ne doit pas être fait prisonnier de guerre.

D) *Sort de l'équipage et des passagers neutres*

Si ces personnes ont conservé leur qualité de neutres en s'abstenant de tout acte hostile, elles doivent être laissées libres. L'art. 125, dans le chapitre 30, dispose à cet égard :

Art. 125 : « En cas de capture d'un navire de commerce neutre, vous laisserez *libres* de débarquer au premier port où vous aborderez *les ressortissants neutres et les passagers ressortissants ennemis* se trouvant à bord. Toutefois vous arrêterez les individus entrant dans une des catégories visées à l'art. 64. Vous arrêterez aussi les ressortissants ennemis membres de l'état-major et de l'équipage. »

« Vous dirigerez les personnes que vous aurez arrêtées sur un port de prise où il sera statué sur leur sort. »

« Indépendamment des prescriptions ci-dessus, vous pourrez retenir toute personne dont la présence serait nécessaire à l'instruction de la prise. »

§ 2. — CONDITIONS D'APPLICATION DE CES SANCTIONS

A) *Preuve de l'assistance hostile*

La preuve exigée varie suivant que le navire est capturé en vertu de l'art. 63, de l'art. 62 ou de l'art. 61.

Premier cas, art. 63. — C'est le cas d'un navire neutre transportant « un détachement militaire ennemi, ou une ou plusieurs personnes qui, lors du voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi ». Ce navire peut être capturé pour assistance hostile s'il « *apparaît que ce transport est effectué à la connaissance* soit du propriétaire, soit de celui qui a affrété le navire en totalité, soit du capitaine. »

L'adjonction du mot « *apparaît* » indique que la preuve

exigée n'a pas besoin d'être très sûre : une simple présomption suffit.

Deuxième cas, art. 62. — Il s'agit d'un navire qui transporte des passagers individuels susceptibles de servir dans la force armée de l'ennemi ou des agents de l'Etat ennemi, ou qui transmet des renseignements dans l'intérêt de l'ennemi, ou qui coopère de toute autre manière au succès des opérations de l'ennemi. « Ce navire doit être condamné s'il *voyage spécialement* pour effectuer cette violation de neutralité :

Art. 62, alinéa 2 : « Vous considérerez, en particulier, comme *preuve du but spécial* du voyage une déviation non justifiée de la route que le navire devait suivre d'après ses papiers de bord, ou de l'itinéraire normal de ce navire, s'il fait un service régulier. »

Troisième cas, art. 61. — Le texte est muet quant à la preuve exigée ; il faut distinguer les différents cas :

1) Le fait de prendre part aux hostilités, celui de prendre une part directe au ravitaillement des forces armées de l'ennemi, et celui d'être affecté au transport de troupes ennemies ou à la transmission de renseignements dans l'intérêt de l'ennemi, se constatent par cette transmission, ce transport, ce ravitaillement, cet acte de guerre.

2) L'affrètement total ou partiel par le gouvernement ennemi se prouve par la charte-partie ou le connaissement.

B) *Excuse supprimant dans un cas la culpabilité :*
L'ignorance des hostilités

Art. 63, alinéa 2 : « Vous ne capturerez pas le navire s'il est *rencontré en mer ignorant les hostilités*, ou si le capitaine, après avoir appris l'ouverture des hostilités, n'a pu encore débarquer les personnes transportées. »

L'art. 58 établit la présomption suivante :

« Un navire est *réputé connaître l'état de guerre* lorsqu'il a quitté un port neutre *après que la notification* de l'ouverture des hostilités a été faite à la Puissance dont relève ce port, ou lorsqu'il a quitté un port ennemi *après l'ouverture des hostilités*, ou lorsqu'il est muni d'appareils de radio-communication. »

SECTION IV

L'inviolabilité de la correspondance postale

Nous nous contenterons de citer les textes des Instructions françaises du 8 mars 1934, qui donnent encore autorité à la convention XI de La Haye du 18 octobre 1907.

Chapitre 32 :

Art. 131 : « La correspondance postale des neutres ou des belligérants, quel que soit son caractère officiel ou privé, trouvée *en mer* sur un navire neutre ou ennemi, est inviolable. S'il y a saisie ou capture du navire, vous l'expédiez avec le moins de retard possible. »

Rappelons que « *en mer* », d'après la doctrine française, cela veut dire « *en haute mer* ».

Art. 132 : « Vous considérerez les *colis postaux* et les plis postaux *contenant des objets* comme n'ayant pas le caractère de correspondance postale, et ne bénéficiant pas, en conséquence, des dispositions de l'art. 132. »

Art. 133 : « Les dispositions de l'art. 131 ne s'appliquent pas, en cas de violation de blocus, à la correspondance qui est à destination ou en provenance des lieux bloqués.

« Vous expédiez cette correspondance dans un port national ou allié ou au point qui vous sera désigné. »

Art. 134 : « Les dispositions de l'art. 131 ne sont applicables qu'entre les Puissances parties à la convention XI de La Haye, et seulement si tous les belligérants sont parties à cette convention. »

« Dans l'hypothèse contraire, vous expédiez sur un port national ou allié, ou sur le point qui vous sera désigné, les sacs postaux destinés à un office postal ennemi. »

Rappelons que les Etats-Unis n'ont pas signé cette Convention de La Haye, et que l'Italie ne l'a pas ratifiée.

SECTION V

Les radio-communications

Le chapitre 21 des Instructions françaises du 8 mars 1934, qui traite des radio-communications, commence par définir cette expression : cette définition est celle de l'art. 1^{er} de la convention radio-télégraphique internationale du 25 novembre 1927 : *« Le terme « communication électrique » ou « radio-communication » s'applique à la transmission sans fil d'écrits, de signaux, d'images et de sons de toute nature, à l'aide des ondes hertziennes. »*

Les art. 66 à 73 des Instructions, qui règlent l'usage des radio-communications en temps de guerre, distinguent à ce sujet des mesures préventives et des mesures répressives.

A) Mesures préventives

Ces mesures préventives sont prévues par l'art. 68.

Art. 68 : « Si un navire de commerce neutre muni d'appareils de radio-communication susceptibles de gêner vos propres radio-communications se trouve à une distance de vous telle que vous puissiez au besoin employer la force à son égard, vous pourrez lui ordonner :

ou de changer sa route dans la mesure nécessaire, sauf dans le cas visé à l'art. 71 ci-après ;

ou de s'abstenir de faire usage de ses appareils de radio-communication, sauf dans les cas visés aux art. 71 et 73 ci-après, tant qu'il se trouvera à la distance sus-indiquée.

Si le navire ne se conforme pas à vos ordres, vous pourrez le contraindre par la force à les exécuter, et vous le capturerez s'il tombe en votre pouvoir. »

A la possibilité d'employer ces mesures de coercition, les art. 71 et 73 apportent deux exceptions.

Art. 71 : « Vous n'interdirez pas la *transmission de signaux et messages de détresse* si vous ne les transmettez pas vous-mêmes, ou si vous n'êtes pas en mesure de donner au navire en détresse l'assistance immédiate dont il a besoin.

Art. 73 : « *Avis de danger.* Vous n'interdirez pas la radio-

communication des avis de danger relatifs aux glaces, aux épaves dangereuses et aux tempêtes tropicales dangereuses. »

B) Mesures répressives

Les sanctions répressives des radio-communications hostiles, prévues par les art. 69, 66, 67 et 72, sont de deux sortes : l'une se rapporte au message lui-même : sa suppression ; l'autre, au navire coupable : sa capture.

1) Destruction du message hostile.

Art. 69 : « Lorsqu'au cours de la visite d'un navire l'officier visiteur examine conformément à l'art. 99 les registres des messages reçus et expédiés, *il fera enlever l'inscription de tout message en provenance de stations de radio-communication militaires belligérantes, à l'exception de ceux qui étaient destinés au dit navire*, et il mentionnera cette opération dans le procès-verbal de visite. »

2) Capture du navire coupable.

Art. 66 : « Vous capturerez tout navire de commerce neutre qui transmet ou diffuse un renseignement concernant les forces armées ou les opérations de guerre et de nature à servir l'ennemi. »

Cette sanction présente, quant à son application, une particularité qu'énonce l'art. 67 : « Les navires ayant commis l'acte visé à l'article précédent demeureront *sujets à capture pendant un an à compter de l'acte incriminé*. »

Enfin les art. 70 et 72 permettent la capture dans deux autres cas :

Art. 70 : « Vous pourrez capturer le navire neutre s'il vous apparaît que *l'inscription des messages visés à l'art. 69 a été effectuée dans le but de prêter assistance aux opérations de l'ennemi*. »

Art. 72 : « Vous capturerez le navire neutre *qui aurait émis un signal de détresse non justifié à vos yeux par les circonstances*. »

La question des radios-communications tient donc dans les Instructions françaises du 8 mars 1934, à côté de l'assistance hostile proprement dit, une place suffisamment importante pour être traitée à part.

CHAPITRE III

LES TENDANCES A LA RÉPRESSION PAR LES GOUVERNEMENTS NEUTRES EUX-MÊMES DES ACTES D'ASSISTANCE HOSTILE COMMIS PAR LEURS SUJETS

Une certaine tendance se manifeste depuis la guerre de 1914-1918 en faveur de l'abandon de la théorie de l'« aventure ». D'après cette théorie, nous l'avons vu (1), l'Etat neutre laisse ses sujets libres d'agir à leur guise : ce n'est pas à lui de prévenir ni de réprimer leurs infractions aux lois de la neutralité. Cette doctrine avait été consacrée par l'art. 7 de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur les droits et devoirs des neutres en cas de guerre maritime : « Une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou l'autre des belligérants, d'armes, de munitions et en général de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte » (2). Donc la répression des transports de contrebande de guerre et des actes d'assistance hostile était abandonnée au belligérant lésé.

Les tendances nouvelles se manifestent par deux théories différentes, qui aboutissent cependant aux mêmes conséquences quant à la charge de la répression des violations de neutralité :

1) Par la théorie de la *neutralité-partialité* ; qui aboutit à l'*embargo-sanction* : théorie adoptée par le Pacte de la S.D.N. ;

2) Par la pratique de certains Etats, suivant la théorie de la *neutralité-impartialité*, qui aboutit à l'*embargo-mesure conservatoire*.

(1) Cf. p. 2 et 61.

(2) A. et D. de la 2^e conf. de la Haye, t. III, p. 55, — cf. ci-dessus p. 61.

SECTION I

**La théorie de la neutralité-partialité
dans le pacte de la S.D.N.**

L'idée générale du Pacte à ce point de vue est la suivante : dans toute guerre, il y a un coupable : l'*agresseur*. Pour arrêter la guerre, il faut à la fois punir l'agresseur et l'empêcher de continuer son action malfaisante ; dans ce but il faut réaliser contre lui l'unanimité des autres belligérants et des neutres, pour lui appliquer des sanctions suffisamment efficaces. Dès lors, il n'y a plus aucune neutralité possible, tout au moins au sens où nous entendions ce mot jusqu'ici.

« Quant au lendemain de la guerre, écrit John B. Whitton, les représentants de la plupart des Etats se mirent à rédiger à Paris, une constitution universelle en vue d'assurer définitivement un régime de paix, un grand espoir s'éleva dans les cœurs des idéalistes... Le projet d'abolir la guerre eut naturellement comme contre-partie un mouvement pour mettre fin à la neutralité. Le président Wilson, le plus éminent des utopistes, après avoir posé dans quatorze points *le principe de la liberté des mers*, remarqua plus tard que cette question n'aurait plus d'importance après la mise en vigueur du Pacte de la S.D.N., *parce qu'à partir de cette époque il n'y aurait plus de neutres pour réclamer de tels droits* » (3).

En effet, d'après le Pacte, la guerre intéresse tous les membres de la Société des Etats, même les plus éloignés de la scène des hostilités. C'est la formule énoncée en 1922 par le célèbre savant anglais James Bryce : « La guerre endommage tous les Etats ; aussi le succès de l'effort pour supprimer les guerres dépendra du nombre de peuples qui prendront part à ce mouvement et de la conviction dont ils seront animés » (4). Pour que cet effort soit couronné de succès, il faut que tous les peuples empêchent tout commerce entre les individus qui les composent et ceux de l'Etat agresseur. Dans le système du Pacte, les Etats

(3) J.-B. Whitton, *La neutralité et la S.D.N.*, recueil des cours de l'Académie de D. I., 1927, t. 17, p. 453.

Cf. Adam, *Boston Evening Transcript*, 26 février 1919. Harley, *the League of Nations and the New International Law*, New-York, 1921, p. 41.

(4) James Bryce, *International Relations*, Londres, 1922, p. 259.

membres de la S.D.N. doivent interdire toutes relations entre leurs sujets et ceux du pays déclaré coupable.

Le paragraphe premier de l'art. 16 du Pacte déclare : « Si un membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux art. 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à *interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte*, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société ».

Cet article, écrit M. Politis, « en créant une distinction entre les guerres *licites et illicites*, a en principe créé un nouveau droit de la neutralité dans le deuxième cas » (5).

Supposons, en effet, qu'un Etat membre de la Société recoure à la guerre vis-à-vis d'un autre Etat membre ; l'attitude de chacun de tous les autres membres de la S.D.N. sera différente suivant qu'on l'envisagera par rapport à l'agresseur ou par rapport à l'attaqué : ce dernier soutient une guerre licite, permise par le Pacte ; le premier fait une *guerre illicite*, il est « en rupture de Pacte ». Vis-à-vis de la Puissance qui soutient une *guerre licite*, les règles traditionnelles de la neutralité ne sont pas modifiées ; « le régime de la neutralité demeure, en principe, pour les membres comme pour les non-membres de la Société, tel qu'il était en vigueur avant le Pacte » (6) ; chaque Etat tiers laisse donc ses nationaux agir à leur guise : il ne doit pas les empêcher de se livrer, au profit de celui qui soutient une guerre licite, à des actes d'assistance hostile. La théorie de l'« aventure » continue à s'appliquer.

Vis-à-vis de la Puissance qui fait une *guerre illicite*, « On ne conçoit plus pour les membres de la S.D.N., écrit M. Politis, aucun des devoirs de la neutralité, ni impartialité, ni même abstention. L'Etat en rupture de pacte s'expose, d'après l'art. 16, de la part de tous les membres de la S.D.N., à toute une série de sanctions d'ordre militaire ou économique ». En ce qui concerne le Droit International Maritime, chaque Etat membre doit non seulement interdire à ses nationaux toute assistance hostile en faveur de l'agresseur, il doit « *interdire*

(5) Nicolas Politis, *La Neutralité et la Paix*, p. 104.

(6) N. Politis, *op. cit.*, p. 106.

tous rapports entre ses nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte ». C'est l'abandon de la théorie de l' « aventure ». « Dans ces conditions l'assistance hostile, telle qu'elle a été définie à Londres, remarque Jean de Marolles, ne sera qu'un aspect de la règle générale interdisant aux neutres tout rapport avec l'ennemi. Toute relation d'un neutre avec l'ennemi constituera, à proprement parler, une assistance hostile, et sera réprimée comme telle » (7).

Les sanctions militaires ne sont pas obligatoires pour les membres de la S.D.N. Seules le sont, théoriquement, les sanctions économiques ; en vertu de celles-ci, les Etats membres doivent interdire tous rapports financiers, commerciaux ou personnels entre les personnes résidant sur leur territoire et l'Etat agresseur ou ses nationaux. Ils doivent mettre l'*embargo* sur tout ce qui est destiné à cet Etat. C'est ce que l'on a appelé l' « *embargo-sanction* », puisqu'il a pour objet non seulement de contraindre l'agresseur à arrêter ses opérations, mais aussi de le punir de sa rupture de Pacte.

Toutefois deux fissures capitales empêchent toute application de l'*embargo-sanction*. D'après l'art. 15, paragraphe 8, si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le Droit International laisse à la compétence exclusive d'une partie, il ne recommande aucune solution ; d'autre part, d'après le paragraphe 7, si le Conseil de la S.D.N. ne se prononce pas à l'unanimité, chacun est libre d'agir à sa guise : « les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du Droit et de la Justice ».

N'étant pas appliqué par tous, l'*embargo-sanction* n'a plus aucune raison d'être. « Si aucune action commune n'est organisée, si en fait le régime du Pacte n'est pas appliqué, la neutralité subsiste en entier », reconnaît M. Politis (8). L'expérience a montré que dans ces conditions la théorie de la neutralité-partialité n'était guère efficace. Tant qu'une action commune contre l'Agresseur ne pourra être exercée par toutes les grandes Puissances, il sera préférable de se contenter des théories traditionnelles de la neutralité. Si un Etat isolé veut au nom de la Justice et du Droit favoriser un belligérant aux dépens de l'autre, appliquer l'*embargo* à l'un et pas à l'autre, empêcher tout acte hostile de ses nationaux envers l'un et pas envers l'autre, il risquera d'être pris lui-même dans le conflit, sans

(7) Jean Gaigneron de Marolles, *op. cit.*, p. 149.

(8) N. Politis, *op. cit.*, p. 114.

que la Justice et le Droit y aient rien gagné. L'embargo contre un seul belligérant, reconnaissent les juristes américains John Bassett Moore, Borchard et Philip C. Jessup (9), pourrait être considéré comme un acte de guerre : on étendrait celle-ci en voulant l'arrêter.

SECTION II

La théorie de la neutralité-impartialité et l'embargo-mesure conservatoire

Si l'*embargo-sanction*, contre un seul belligérant, est pour l'instant inapplicable, par suite de la difficulté de définir l'agresseur (10), et par suite de l'impossibilité actuelle d'une action internationale générale, il nous reste deux solutions : ou bien revenir à la notion traditionnelle de la neutralité, et laisser les particuliers neutres libres d'agir à leur guise, de violer leur devoir d'abstention s'ils le désirent, de se livrer à leurs risques et périls à des actes d'assistance hostile, ou bien appliquer l'embargo aux deux belligérants, et interdire aux particuliers neutres tout acte hostile à l'un aussi bien qu'à l'autre. La neutralité sera respectée, du moment que l'on appliquera aux adversaires le même traitement, du moment que l'embargo sera double. C'est la pratique de l'embargo dit *mesure conservatoire* (11), parce qu'il a pour but de maintenir la neutralité.

Comme le fait remarquer M. Robert Pelloux (12), on est parti du principe que la réglementation du commerce des armes et des munitions est un des meilleurs moyens de prévenir la guerre ou d'en réduire la durée. En mettant l'embargo sur les exportations destinées aux pays belligérants, on oblige ceux-ci à n'utiliser pour les hostilités que leurs seules ressources propres, en hommes, en vivres, en combustible et en munitions. Cela a abouti, en Droit Maritime International, à l'interdiction de tout transport de contrebande de guerre, mais aussi de toute assistance hostile au sens strict de l'expression.

(9) American Journal of International Law, 1933, p. 294 et p. 793.

(10) Robert Pelloux, R.G.D.I.P., 1934, p. 70.

(11) Jules Basdevant, *Journal officiel de la S.D.N.*, n° 124, p. 32 et s.

(12) Robert Polloux, L'embargo sur les exportations d'armes et l'évolution de l'idée de neutralité, R.G.D.I.P., 1934, p. 58-75.

Le gouvernement britannique semble avoir inauguré cette pratique en 1933, lors du conflit sino-japonais. En vertu des pouvoirs que lui donnait l' « Arms Export Prohibition Order » de 1931, il décida le 27 janvier 1933 de refuser à partir de ce jour les licences d'exportation à destination de la Chine et du Japon pour les articles mentionnés dans le texte de 1931. Cet embargo fut d'ailleurs levé peu après, le 13 mars 1933.

Une même idée semble avoir inspiré les Américains dans la Résolution Jointe du 28 mai 1934 : celle-ci autorise un embargo sur la vente des armes et munitions engagés dans la guerre du Gran Chaco (13).

Mais c'est dans la loi américaine de neutralité du 31 août 1935 (14), que cette notion reçut sa consécration. La première section de cette loi dispose en effet : au cours d'une guerre entre deux ou plusieurs pays étrangers, le Président proclamera cet état de fait ; il sera par la suite interdit, sous peine de sanctions pénales, d'exporter du matériel de guerre à destination directe ou indirecte des Etats belligérants. Le Président est chargé d'énumérer d'une manière précise les articles dont l'exportation est illégale. En Droit International Maritime, ceci semble viser surtout la question de la contrebande de guerre ; ce double embargo aboutit cependant aussi à l'interdiction de toute assistance hostile.

La section 2 de la loi crée un Comité National de contrôle pour en exécuter les dispositions. La section 3 apporte les précisions suivantes :

« Chaque fois que l'on a motif de croire qu'un navire national ou étranger est sur le point d'emporter d'un port des Etats-Unis des hommes, des combustibles, des armes, des munitions, du matériel de guerre ou d'autre fournitures à destination d'un bateau de guerre belligérant, mais que l'évidence n'est pas suffisante pour justifier l'interdiction du départ selon la législation antérieure à la neutralité, le Président peut exiger l'engagement que le bateau ne se livrera pas à l'assistance qu'il avait l'intention d'effectuer en faveur d'un bateau de guerre belligérant ». Voici donc une disposition qui nous intéresse tout particulièrement : elle interdit formellement toute assistance hostile donnée par un navire partant des Etats-Unis à l'un quelconque des belligérants. C'est l'application logique de la pratique du double embargo.

(13) R.G.D.I.P., 1935, p. 682.

(14) R.G.D.I.P., 1935, p. 678 et s.

A peine promulguée, la loi américaine de neutralité entra en application, dès le 5 octobre 1935, à l'occasion de la guerre italo-éthiopienne.

Moins de dix mois plus tard, le 10 août 1936, M. Roosevelt, président des Etats-Unis d'Amérique, élevait à l'occasion de la guerre civile espagnole une nouvelle déclaration de neutralité. Cette déclaration fut complétée par le vote d'une loi appliquant l'embargo sur le matériel de guerre destiné à l'Espagne, à la suite d'une résolution du sénateur Pittmann, président de la commission sénatoriale des affaires étrangères ; la nouvelle loi de neutralité fut mise en vigueur le 8 janvier 1937 ; mais de leur côté les grandes puissances européennes, dès août 1936, avaient manifesté leur volonté de ne pas intervenir dans les hostilités espagnoles et de ne favoriser ni l'une ni l'autre des parties en cause ; grâce à l'initiative franco-britannique, en septembre 1936 était créé à Londres un comité chargé de rendre efficace cette non-intervention, pour empêcher toute violation de neutralité, toute contrebande de guerre ou toute assistance hostile au profit de l'un des belligérants en présence.

Le vocabulaire que nous venons d'employer, avec les expressions « déclaration de neutralité », « belligérant », « contrebande de guerre », « assistance hostile », peut être considéré juridiquement comme impropre. Ainsi d'après la définition déjà citée de Jean de Marolles (15), *l'expression « assistance hostile », spéciale au droit de la guerre maritime, désigne certains actes d'immixtion des particuliers neutres dans les hostilités autres que les transports de contrebande et la violation de blocus.* Mais jusqu'ici (16), la plupart des Puissances, dont la France et la Grande-Bretagne s'étant refusées à toute reconnaissance de belligérance, le droit international maritime reste soumis au régime du temps de paix ; jusqu'ici, cinq Etats seulement (Italie, Allemagne, Portugal, Albanie et Hongrie) ayant reconnu le caractère de belligérants aux deux gouvernements en lutte en Espagne, le principe de la liberté des mers subsiste théoriquement pour tous les autres Etats et l'on ne devrait pas pouvoir parler, en droit, de neutralité, de belligérance ni d'assistance hostile. Ces expressions correspondent pourtant à la réalité des faits, il est difficile de le nier ; la preuve en est que les grandes Puissances navales, qui ignorent juridiquement le gouvernement nationaliste du général Franco ont cependant vu certains

(15) Cf. p. 2.

(16) 31 octobre 1937.

de leurs navires soumis par lui à la visite en haute mer sans protester. On ne peut nier matériellement l'existence d'un gouvernement qui administre paisiblement les deux tiers d'un territoire comme celui de l'Espagne et de ses colonies, de même qu'on ne peut nier qu'il se livre en fait depuis quinze mois à des actes de guerre vis-à-vis du reste de l'Espagne, contre un gouvernement régulier, mais qui n'est plus seul maître de la situation. Dans les développements qui vont suivre, et au cours desquels nous retracerons l'histoire de la répression des actes matériels d'assistance hostile pendant la guerre civile hispanique, en particulier par la politique de non-intervention, nous continuerons donc à employer, pour la commodité des explications, les expressions du droit international maritime du temps de guerre.

SECTION III

La politique de non-intervention dans la guerre civile espagnole en 1936-1937

Le 19 juillet 1936, après une série de troubles graves dans tous l'Espagne, éclatait contre le gouvernement de Frente Popular un mouvement insurrectionnel dirigé par une partie de l'armée. Ce mouvement prit si vite une telle ampleur qu'il fût bientôt impossible de le considérer comme un simple soulèvement de généraux ambitieux ; le problème dépassait les frontières ; les autres gouvernements devaient préciser leur attitude en face de cette guerre civile : ou bien intervenir vis-à-vis de l'un des partis en présence, ou bien se cantonner dans une stricte neutralité ; la première attitude offrait des risques très sérieux ; certaines puissances, comme l'U.R.S.S. et le Mexique, ne cachaient pas leurs sympathies pour le gouvernement de Frente Popular, alors que l'Allemagne, le Portugal et l'Italie soutenaient au moins moralement les nationalistes insurgés. Intervenir, c'était généraliser le conflit ; ne pas intervenir permettait au contraire de suspendre tout envoi de matériel de guerre au profit des deux partis.

D'autre part, du point de vue purement juridique, la non-intervention, avec application de l'embargo à l'Espagne, s'imposait si l'on ne reconnaissait pas l'un et l'autre de ses gou-

vernements comme belligérants. Nous avons vu que la répression des violations de neutralité, d'après la théorie traditionnelle de l' « aventure », incombe aux belligérants eux-mêmes ; or les partis en lutte en Espagne ne sont pas juridiquement des belligérants ; qui donc alors va réprimer les violations de neutralité, les services de ravitaillement en armes, en munitions, en volontaires ? Théoriquement, ce ne peuvent être les navires espagnols, tout au moins en haute mer, puisque nous sommes en temps de paix et que la liberté des mers doit subsister. Il faut donc abandonner la notion d' « aventure » et décider que les gouvernements neutres interdisent à leurs sujets de se livrer à tout acte contraire à leur neutralité. D'où les lois de double embargo, conséquence juridique de la fiction de non-belligérance.

Pourquoi jusqu'ici la plupart des puissances navales se sont-elles refusées à toute reconnaissance de belligérance ? Précisément pour garder le bénéfice de la liberté des mers, pour ne pas être assujetties au droit de visite. Les nations maritimes préfèrent retarder le plus possible une formalité dont l'effet immédiat serait d'entraver leur commerce sur mer. A cette raison juridique s'ajoutait d'ailleurs un problème politique bien plus grave, la France et la Grande-Bretagne n'ayant vu longtemps dans le mouvement du général Franco que l'insurrection d'un militaire mécontent, à la solde des gouvernements autoritaires.

Mais il est impossible de nier l'évidence ; la suite des événements montre que la navigation neutre a dû se plier aux nécessités de la répression, par les navires nationalistes espagnols, des violations de neutralité commises à leur détriment ; la politique de non-intervention et d'embargo était impuissante à les interdire complètement. Mais cette politique n'en était pas moins indispensable, comme va nous le montrer l'histoire des rapports entre les gouvernements espagnols et les neutres, du 19 juillet 1936 au 20 octobre 1937. Nous nous bornerons, pour résumer cette politique de non-intervention en Espagne, à citer les faits dans l'ordre chronologique (17).

Le 3 août 1936, le gouvernement français publie un communiqué où, après avoir rappelé ses relations amicales avec le gouvernement espagnol régulier, il exprime son désir de rester officiellement en dehors de la guerre civile naissante :

« Le gouvernement français se préoccupe de faire valoir

(17) Voir la collection du « Temps », du 19 juillet 1936 au 20 octobre 1937,

toutes mesures susceptibles d'abrèger les troubles en Espagne et d'y éviter le développement d'activités étrangères, dont les conséquences seraient préjudiciables au maintien des bons rapports internationaux.

« A cet effet, il a décidé *d'adresser un pressant appel aux principaux gouvernements intéressés pour l'adoption rapide et l'observation rigoureuse au regard de l'Espagne de règles communes de non-intervention.* »

Le gouvernement britannique donne aussitôt son appui le plus entier à cet appel, se déclarant prêt pour sa part, dès qu'un accord général sera réalisé, à prohiber l'exportation d'armes vers l'un et l'autre partis.

Le 15 août 1936, des lettres échangées entre M. Yvon Delbos, ministre français des affaires étrangères, et sir George Clerk, ambassadeur de Grande-Bretagne à Paris, scellent l'accord entre les deux gouvernements. Les deux déclarations constituent la base commune des négociations qui allaient s'engager avec les autres Puissances ; des notes verbales échangées entre les représentants de ces Puissances et ceux des gouvernements français et anglais font pressentir une acceptation quasi-générale ; le comte Ciano, ministre italien des affaires étrangères, fait même à M. de Chambrun, ambassadeur de France à Rome, des déclarations explicites dans lesquelles il se déclare partisan de l'interdiction de tout envoi de volontaires dans les armées espagnoles, et même du retrait de ceux qui s'y trouvent déjà.

Le 17 août l'Allemagne, le 21 l'Italie, le 23 l'U.R.S.S. se déclarent prêtes à participer à ces négociations, chacune à certaines conditions ; finalement, 27 Puissances se mettent d'accord pour participer aux travaux d'un comité international de contrôle pour l'application de l'accord de non-ingérence dans les affaires espagnoles. En vertu de cet accord, les puissances signataires vont avoir à interdire tout envoi de fournitures de guerre à l'un des partis en lutte. Mais dès sa naissance, le comité de non-intervention de Londres se heurte à des difficultés sérieuses ; il apparaît bien vite que l'accord de non-ingérence, que les simples déclarations des Puissances signataires ne sont pas suffisantes pour prohiber toute violation de neutralité. Le 8 octobre 1936, une note du gouvernement soviétique au comité de Londres l'informe de son intention de ne plus participer à ces travaux et de reprendre sa liberté d'intervention si des mesures ne sont pas immédiatement prises pour mettre fin aux violations de l'accord de neutralité par le Portugal, l'Allemagne

et l'Italie. Mais cette note, rendue publique suivant une procédure fâcheuse, semble avoir été guidée davantage par des motifs politiques que par le désir de faire respecter l'isolement de l'Espagne.

Au bout de quelques jours l'apaisement revient. Le gouvernement espagnol de Frente Popular ayant déclaré apporter des documents constatant les infractions dénoncées par la note soviétique, le comité de non-intervention décide tout simplement de transmettre ces documents aux trois gouvernements visés, ceux de l'Italie de l'Allemagne et du Portugal.

Le 14 octobre, M. Maisky, ambassadeur du gouvernement des Soviets à Londres, et M. Kagan, son chargé d'affaires, remettent à Lord Plymouth, président du Comité de non-intervention, une note dénonçant à nouveau l'ingérence allemande, italienne et portugaise dans la guerre civile espagnole. Les trois gouvernements visés protestent ; une note du gouvernement du Reich dénonce de son côté l'ingérence soviétique dans la Péninsule ibérique. L'atmosphère est alors des plus tendues : M. Maisky annonce à Lord Plymouth que son gouvernement a décidé de dénoncer l'accord de non-intervention ; pour le moment, il continue cependant à siéger au comité de Londres, et assiste le 23 octobre à la séance du sous-comité.

Le 24 octobre, le ministre portugais des Affaires étrangères déclare à M. Abornoz, ambassadeur d'Espagne à Lisbonne, que le Portugal se voit obligé de rompre les relations diplomatiques avec le gouvernement espagnol de Frente Popular. Le lendemain, le représentant portugais au comité de Londres remet à Lord Plymouth une note contre l'ingérence russe en Espagne ; cette note, véritable réquisitoire des violations de neutralité commises par les sujets soviétiques, contient un ensemble de précisions inquiétant. Le même jour, l'ambassadeur espagnol à Londres remet au comité deux notes dirigées contre l'Italie et le Portugal.

Ces détails montrent les tiraillements qui, au sein du comité de Londres, retardaient l'élaboration d'un statut de la neutralité dans les hostilités espagnoles. Au moment de l'accord de non-ingérence, chacune des 27 Puissances signataires avait manifesté sa volonté de faire respecter sa neutralité en s'interdisant tout envoi de matériel de guerre aux combattants. Mais les violations de neutralité n'en furent pas moins très nombreuses. Ainsi le 28 octobre 1936, une note italienne au comité de Londres accuse l'U.R.S.S. d'avoir laissé partir d'Odessa à destination de Barcelone ou Valence de nombreux navires char-

gés de contrebande de guerre ; cette note cite les noms des vapeurs « *Larra Mend* », « *George Dimitrov* », « *Ingul* », « *Neva* », « *Transbalt* » et « *Koursk* », partis d'Odessa entre le 6 et le 27 octobre.

Le 3 novembre 1936, on signale deux cas de visite de navires neutres en haute-mer par des belligérants : deux navires norvégiens, la « *Nea* », venant de Huelva, et le « *Helgoversen* », venant de Sunderland, sont arraisonnés au large des côtes espagnoles par des navires de guerre battant pavillon du gouvernement nationaliste de Burgos.

C'est alors que les Puissances sympathisant ouvertement avec le gouvernement de Burgos décident de le reconnaître officiellement. Dès le 29 octobre, le Portugal déclare reconnaître comme chef de l'Etat espagnol le général Franco. Le 18 novembre, Rome et Berlin en font autant ; le gouvernement du Reich rappelle même son chargé d'affaires à Alicante accrédité jusqu'ici auprès du gouvernement de Frente Popular. Aussitôt, M. Maisky réclame à Londres la réunion du comité de non-intervention, et le gouvernement de Valence annonce son intention de protester auprès de la S.D.N. contre cette reconnaissance. Comme d'autre part le général Franco fait connaître sa décision de bloquer le port de Barcelone, M. Anthony Eden, ministre britannique des Affaires étrangères, comprend qu'il doit adopter une politique plus réaliste ; sans aller jusqu'à la reconnaissance officielle du gouvernement de Burgos, le Foreign Office tend à s'engager dans la voie d'une reconnaissance de ses droits de belligérant ; mais le gouvernement français refuse de le suivre en pareil chemin. M. Anthony Eden cherche alors à mettre debout une formule intermédiaire ; le blocus de Barcelone étant simplement un encerclement tendant à y empêcher l'arrivée de matériel de guerre, l'action des Puissances neutres peut provisoirement se limiter à une protection de leurs intérêts respectifs ; aussi le 20 novembre 1936, le Foreign Office adresse au gouvernement de Burgos une note lui demandant de consentir à l'établissement dans les eaux espagnoles et catalanes de zones de sécurité pour les navires neutres.

De nouveaux cas de visite en haute mer sont pendant ce temps signalés : le 22 novembre, le cargo norvégien « *Lirken* », allant de Dundee à Valence, est arraisonné au large d'Algésiras par un contre-torpilleur du gouvernement de Burgos, qui aurait saisi sa cargaison ; le 26 novembre, le cargo français « *La Ville de Bastia* » est arraisonné au large du cap Artegal, près du Ferreol, par un autre navire nationaliste.

C'est ce même jour, 26 novembre 1936, que le gouvernement de Valence adresse à la S.D.N. une note protestant contre l'ingérence allemande et italienne, et contre la reconnaissance « du chef des rebelles érigé en gouvernement ».

Le 3 décembre, le comité de Londres adopte un projet britannique de surveillance des frontières terrestres et maritimes de l'Espagne, en vue d'éviter toute violation de l'accord de neutralité. Le texte de ces propositions de contrôle de la non-intervention est envoyé à Burgos et à Valence ; le délégué suédois au comité demande alors que chaque gouvernement mette sa législation nationale en harmonie avec l'interdiction de l'envoi de volontaires en Espagne formulée par ces propositions. Le 4 décembre, la Grande-Bretagne et la France demandent donc aux principaux intéressés, c'est-à-dire l'Allemagne, l'Italie, le Portugal et l'U.R.S.S., de bien vouloir se joindre à eux pour affirmer leur volonté absolue de s'interdire rigoureusement toute action dans le conflit, et d'adresser à leurs représentants à Londres toutes instructions pour qu'on puisse organiser un contrôle efficace. En même temps la Grande-Bretagne et la France formulent une proposition de médiation du conflit ; mais ce dernier projet est repoussé le 12 décembre par le Portugal, tandis que Berlin et Rome y répondent évasivement.

Le 11 décembre, M. del Vayo, ministre des Affaires étrangères à Valence, expose devant le Conseil de la S.D.N. la plainte élevée le 26 novembre par son gouvernement. Le Conseil ne peut que condamner moralement toute ingérence en Espagne et affirmer la nécessité d'une politique de non-intervention.

C'est alors que les incidents navals se font plus graves, par suite de nouvelles violations de neutralité. Le 14 décembre, un navire du gouvernement de Burgos arraisonne au large d'Oran le vapeur soviétique « *Komsomol* », chargé de manganèse destiné officiellement à une société belge de Gand ; le « *Komsomol* », ayant résisté à la visite, est coulé, et l'équipage recueilli. Le 6 janvier 1937, le vapeur soviétique « *Smidovitch* » est arraisonné dans le golfe de Biscaye par un autre navire de guerre nationaliste, qui l'oblige à le suivre ; venant de Léninegrad, il transportait des céréales à destination de Valence ou Barcelone.

Mais l'affaire la plus grave est celle du « *Palos* », où nous voyons pour la première fois dans les hostilités espagnoles, en même temps qu'un cas de transport de contrebande, un acte d'assistance hostile. Le « *Palos* », navire allemand de la « Ol-

denburg Portugiesische Dampschiffahrtgesellschaft », fut arraisonné le 26 décembre 1936 par des forces navales de Frente Popular, en haute mer, déclarent les Allemands. Ce navire avait quitté Hambourg le 17 décembre, se dirigeant vers Séville. Sa cargaison, dirent les Allemands, ne comprenait aucun matériel de guerre direct ou indirect. Mais le « Palos » ayant été conduit à Bilbao, alors encore aux mains du gouvernement du Frente Popular, les autorités basques affirmèrent y avoir trouvé des marchandises constituant de la contrebande de guerre ; en outre, on découvrit à bord un sujet espagnol qui s'était débarrassé de ses pièces d'identité. Le « Palos » fut aussitôt relâché, mais les marchandises de contrebande furent saisies, ainsi que le passager espagnol. Malgré la protestation du Reich par l'intermédiaire de l'amiral commandant le croiseur « Königsberg », M. Aguirre, président du gouvernement basque, refusa de restituer la cargaison et le passager. En mesure de représailles, le « Königsberg » et un autre croiseur allemand, l' « Admiral Graff-Spee », capturèrent deux navires espagnols, l' « Aragon » et la « Marta Junquera », déclarant notamment le 5 janvier :

« Si dans un délai de 3 jours la restitution n'a pas eu lieu, le gouvernement allemand vendra les vapeurs et leur cargaison en liquidant le compte avec le gouvernement espagnol reconnu par le Reich ». C'est ce qui eut lieu, les autorités basques de Frente Popular ayant persisté dans leur refus. Il est hors de doute qu'en temps de guerre, le transport par un navire neutre vers un pays belligérant d'un individu susceptible d'y prendre les armes est considéré aujourd'hui comme une assistance hostile, et que l'autre belligérant peut, même en haute mer, se saisir de ce passager ; or, si pour la plupart des pays on était encore en temps de paix le 26 décembre 1936, l'Allemagne est précisément l'un des rares à avoir reconnu le gouvernement de Burgos. Cette reconnaissance entraîne certainement pour le belligérant adverse le droit de contrôler en haute mer les violations de neutralité auxquelles les navires allemands peuvent se livrer ; la visite du « Palos » n'était donc pas abusive — où qu'elle ait eu lieu — pas plus que la capture du passager espagnol.

Après l'incident du « Palos », on peut citer encore les tentatives d'arraisonnement par des navires nationalistes espagnols du cargo anglais « Blackhill » et du vapeur danois « Ingeborg » ; ces deux navires se dirigeaient vers des ports dépendant du gouvernement de Valence.

Il est certain que pendant les six premiers mois de la guerre

civile espagnole, les actes de violation de neutralité, surtout par envoi de fournitures de guerre, sont très nombreux. Ainsi le 1^{er} janvier 1937, le chef de l'Etat Mexicain, le président Cardenas, déclare que le Mexique avait, en 1936, vendu au gouvernement espagnol pour 1.500.000 dollars d'armes et de munitions ; de son propre aveu, 22.000 fusils, 2 batteries d'artillerie de 80 millimètres, 4 batteries de 75 millimètres et 65 mitrailleuses ont été expédiés au gouvernement de Frente Popular. Singulière politique pour un Etat qui se dit « pacifiste » !

A cette même date, quatre avions provenant des Etats-Unis sont chargés à Tampico sur le vapeur « *Motomar* », affrété par le gouvernement de Valence.

Le 6 janvier, le cargo espagnol « *Mar Cantabrico* » quitte Brooklyn avec un chargement d'avions pour Valence. Et le même jour, la loi appliquant l'embargo sur le matériel de de guerre destiné à l'Espagne est votée par le Sénat américain à l'unanimité des 80 présents, et par la Chambre des Représentants à la majorité de 403 voix contre 1 (18) :

« Tant que durera l'état de guerre civile qui règne actuellement en Espagne, il sera illégal, à partir de l'approbation de la résolution, d'exporter des armes, des munitions, des équipements de guerre des Etats-Unis ou d'une possession des Etats-Unis, en Espagne ou vers des contrées étrangères pour réexpédition en Espagne, ou pour l'usage de l'une ou l'autre des forces s'opposant en Espagne.

Les armes, munitions et équipements de guerre dont l'exportation est interdite en vertu de cette résolution furent énumérées dans la proclamation faite par le président le 10 août 1936.

Toutes les licences délivrées pour l'exportation d'armes, de munitions et d'équipements de guerre en Espagne sont *ipso facto* annulées.

Celui qui violera les stipulations de cette résolution en exportant, en tendant d'exporter ou en provoquant une telle exportation directement ou indirectement, sera puni d'une amende maximum de 10.000 dollars et d'un emprisonnement maximum de 5 ans, ou au deux peines réunies.

Le président décidera et proclamera, au moment où les conditions faisant l'objet de cette résolution auront cessé d'exister, que les stipulations de la résolution cessent d'être valables. »

La mise en vigueur de cette loi d'embargo ne put avoir

(18) Cf. p. 199.

lieu avant le 8 janvier. Et le 9, le Mexique se voyait obligé de mettre l'embargo sur le matériel de guerre provenant des Etats-Unis et destiné à l'Espagne. Mais il continuait à fournir son assistance au gouvernement de Valence par l'envoi de munitions purement nationales. Ce n'est que le 19 janvier qu'il se décidait à interdire les expéditions d'armes en Espagne.

Quant à la question de la prohibition de l'envoi de volontaires, elle faisait elle aussi un pas en avant, grâce aux efforts du comité de non-intervention. Le 11 janvier 1937, l'Angleterre interdit sous peine de prison les enrôlements pour l'Espagne. Le 16 janvier, la Chambre française vote à l'unanimité le projet de loi tendant à empêcher le départ des volontaires, projet que le Sénat vote également à l'unanimité le 21. Le même jour, l'Estonie formule la même interdiction. Des notes du comte Ciano, ministre italien des Affaires étrangères, en date des 7 et 25 janvier, font connaître le point de vue de son gouvernement, favorable à l'interdiction des volontaires étrangers en Espagne. Le comité de Londres continue donc ses efforts en vue de rendre l'accord de non-intervention efficace, par un contrôle international sérieux des frontières terrestres et maritimes de l'Espagne, malgré les hésitations du Portugal.

Le 17 février 1937, le comité de Londres communique officiellement l'interdiction du recrutement et de l'envoi de volontaires étrangers en Espagne à partir du 21 février ; il prévoit l'entrée en vigueur prochaine de son plan de contrôle maritime. Aussitôt l'Irlande et le Canada, imitées par la Suède et la Grèce, insèrent cette interdiction dans leur législation. Le 21 février, l'Allemagne en fait autant. Quant à l'Italie, c'est par un décret-loi daté du 15 février qu'elle prohibe l'enrôlement des volontaires.

Le 7 mars furent publiées les grandes lignes du plan de contrôle élaboré par le comité de Londres ; ce plan prévoit une surveillance des frontières terrestres, dont nous n'avons pas à nous occuper ici, et une surveillance des côtes ; cette surveillance des côtes, qui a pour but d'empêcher tout envoi de matériel de guerre et de volontaires, c'est-à-dire de dépister toute contrebande de guerre et toute assistance hostile, s'exerce elle-même de deux façons : par l'embarquement d'observateurs sur les navires de commerce neutres, et par un système de patrouilles navales effectuées par des bâtiments de guerre neutres. Les fonctionnaires observateurs, nommés par le comité de Londres, s'embarqueront dans des ports désignés et aux escales fixées à l'avance à bord de tous les navires en partance

pour les ports espagnols, et battant pavillon de l'un des 27 pays participant à l'accord ; ces observateurs bénéficieront de l'immunité diplomatique, et recevront des autorités toutes facilités d'inspection désirables.

Quant à la surveillance des patrouilles navales, elle devait être primitivement confiée à la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal et l'U.R.S.S. ; retardée par le refus de ces deux dernières, elle ne fut donc effectuée que par les quatres autres Puissances ; les flottes allemande et italienne avaient à surveiller les côtes du gouvernement de Valence ; les flottes anglaise et française, celles du gouvernement de Burgos.

Ce plan de contrôle était évidemment ingénieux. Mais quelle complication, et quelles dépenses pour les neutres ! Comme il eût été plus simple de revenir à la théorie de l' « aventure », une fois les droits de belligérant reconnus aux deux partis. Chaque Puissance aurait été ainsi dégagée de toute responsabilité des actes de ses sujets.

Mais puisqu'on n'avait pu arriver à la reconnaissance de belligérance, un contrôle sérieux de l'accord de non-ingérence était nécessaire : il est regrettable que la mise en vigueur du plan du comité de Londres ait été retardée jusqu'au 20 avril. Plusieurs incidents maritimes auraient peut-être été évités.

Le 9 mars 1937, le croiseur nationaliste espagnol « Canarias » rencontra un navire de commerce suspect qui arborait le pavillon britannique ; l'ayant cependant arraisonné, il s'aperçut que ce navire n'était autre que la « *Mar Cantabrico* », cargo espagnol immatriculé à Bilbao, qui, nous l'avons vu (19), avait l'habitude d'amener du matériel de guerre du Mexique.

Le 18 mars, deux navires de guerre nationalistes arraisonnent les cargos hollandais « *Junge Johanna* » et « *Junge Elisabeth* », tous deux chargés de charbon.

Le 27 mars, le garde-côtes français « Le Cerbère » visite devant Port-Vendres un navire français, « *Le Sans-Pareil* » ; le patron de ce navire, inscrit au parti communiste, transportait en Espagne 25 volontaires étrangers ; le tribunal de Céret, par application de la loi du 21 janvier, les condamna à 20 jours de prison sans sursis ; le patron fut condamné à 3 mois, et ses deux marins à 2 mois.

Le 11 avril, un vapeur norvégien ayant à bord 50 tonnes

(19) Cf. p. 207.

d'explosifs destinés à l'Espagne est consigné en rade du Verdon par les contre-torpilleurs « Chacal » et « Léopard ».

Le 14, le cargo britannique « *Olavus* », venant de Bilbao, est arraisonné en haute mer par le cuirassé nationaliste « España ».

Le 15, le vapeur français « *Roxane* » est arrêté au large de Tariffa par le chalutier espagnol « Dato ».

Mais à partir du 20, les violations de neutralité et les incidents maritimes vont se faire plus rares, car le plan de contrôle international est mis en vigueur. Le 20 avril 1937, à 0 heure, entre en application le décret français du 10 avril, en exécution de la loi du 21 janvier, qui autorise le gouvernement à prendre toute mesure afin d'empêcher le départ des volontaires pour l'Espagne. Suivant le plan du comité de Londres, ce décret dispose dans son article premier : « Les navires français, quelle que soit leur provenance, qui doivent toucher un port espagnol (y compris les ports des zones d'influence espagnole au Maroc) sont tenus *d'avoir à bord au moins un observateur appartenant à l'organisme de surveillance des frontières espagnoles...* ».

L'article 2 organise l'embarquement de ces observateurs, et les ports où ils doivent être embarqués. Les articles 3, 4, 5 et 6 règlent leur transport et leurs droits de contrôle en cours de route.

De son côté le gouvernement britannique avait prévu l'entrée en vigueur de dispositions analogues le 19 avril à minuit. De même les autres Puissances intéressées. Ainsi le 10 avril le Bulletin des lois du Reich avait publié le texte de la loi sur le contrôle du trafic de la marine de commerce allemande dans les ports espagnols ; son article premier interdit tout envoi de volontaires ou de matériel de guerre dans les possessions espagnoles ou l'Espagne ; l'article 2 charge le gouvernement de l'organisation du contrôle ; l'article 3 en prévoit les sanctions : prison et amende ; enfin, d'après l'article 4, le ministre des Affaires étrangères du Reich décide seul du critérium des volontaires et du matériel de guerre. Il faut reconnaître que cette dernière disposition permet au gouvernement allemand de violer à son gré l'accord de non-intervention.

Le 10 avril, le *Journal officiel* de Lisbonne publie également un décret réglant l'exécution des mesures arrêtées entre les pays signataires de l'accord de non-intervention : l'article premier interdit aux navires portugais de transporter en Espagne des volontaires ou des armes ; l'article 2 règle l'embarquement des fonctionnaires chargés du contrôle. Ce décret prévoit des

peines de prison et d'amende contre les commandants des navires ayant enfreint les articles 1 et 2.

Le 20 avril, le contrôle international semble donc établi sur des bases solides ; et dès le 15 mai, le comité de Londres, non content d'avoir fait adopter l'interdiction de l'enrôlement des volontaires, s'attache à un problème encore plus délicat : le retrait de ceux qui combattent déjà en Espagne. Mais malheureusement la question en était toujours au même point le 6 octobre 1937, car entre temps la diplomatie européenne avait eu à combattre un nouveau danger né de la guerre civile espagnole : celui de la multiplication de ce qu'on a appelé les actes de piraterie en Méditerranée.

Le 7 avril, un avion lance une bombe sur le contre-torpilleur britannique « *Gallant* », au large du cap San-Antonio. Le 12 mai, le destroyer britannique « *Hunter* » saute sur une mine au large d'Almeria. Et le 29 mai, le croiseur « *Deutschland* », chargé du contrôle naval, ancré à Ibiza (îles Baléares), est atteint par des bombes d'avions du gouvernement de Valence. En représailles, des navires de guerre allemands bombardent le 31 mai le port fortifié d'Almeria, faisant malheureusement des victimes civiles.

C'est alors que l'Allemagne et l'Italie se retirent provisoirement du comité de Londres, exigeant pour y rentrer des garanties suffisantes. Le gouvernement britannique élabore aussitôt un projet pour la sécurité des flottes de contrôle, prévoyant certains points de mouillage comme zones de sécurité. Berlin et Rome approuvent ce projet le 5 juin, mais exigent en plus pour les commandants des navires chargés du contrôle, la faculté de prendre eux-mêmes des mesures de représailles contre les violateurs du droit international. Londres n'admet pas cette thèse du droit de représailles du gouvernement attaqué sans consultation préalable des trois autres Puissances chargées du contrôle. Le gouvernement français suggère alors de placer des observateurs neutres à bord des navires de guerre employés aux patrouilles pour « dénationaliser » les flottes de contrôle.

Les négociations continuant, l'U.R.S.S. demande, le 10 juin, que le comité de non-intervention soit saisi de la question. Mais les quatre gouvernements s'étant mis d'accord le 12 juin, on remet à plus tard la question de l'embarquement d'observateurs sur les navires de guerre « patrouilleurs ». Le principe d'une coopération entre les flottes de contrôle est reconnue. C'est donc le projet britannique qui l'emporte, sauf le cas de légitime dé-

fense, où des représailles personnelles sont admises. Le 16 juin, à la suite de cet accord, l'Allemagne et l'Italie rentrent au comité de Londres.

Mais quelques jours plus tard, le croiseur allemand « *Leipzig* » déclare avoir été l'objet les 15 et 18 juin, au large d'Oran, de tentatives de torpillage de la part de sous-marins du gouvernement de Valence. Conformément à l'accord du 12 juin, une conférence réunit aussitôt les représentants des quatre Puissances, l'Allemagne, l'Italie, l'Angleterre et la France. L'Allemagne demande à passer immédiatement à l'action : elle désire une démonstration collective navale devant Valence, et l'envoi en commun au gouvernement qui y siège d'un avertissement catégorique. Sur le refus de l'Angleterre et de la France, Berlin et Rome annoncent le 23 juin leur retrait définitif du système de contrôle en Espagne, que leurs navires continueront à effectuer pour leur propre compte. La France et l'Angleterre se mettent alors d'accord pour exercer le contrôle naval à elles seules.

Entre temps, le 21 juin, le sous-comité de non-intervention avait été saisi par le gouvernement britannique d'une demande de rappel de tous les combattants étrangers en Espagne. Le 29 juin, le sous-comité se réunit mais c'est pour examiner la proposition de la France et de l'Angleterre de continuer le système de patrouilles avec leurs seuls navires de guerre, sur lesquels prendraient place des observateurs étrangers. Pendant ce temps, les gouvernements allemand et italien conseillent à leurs nationaux collaborant au contrôle de résigner leurs fonctions.

Le 2 juillet, le sous-comité de Londres, sous la présidence de Lord Plymouth, approuve à la majorité le nouveau plan franco-britannique ; l'Allemagne et l'Italie défendent un autre projet, le maintien des observateurs sur les navires de commerce neutres, le maintien du contrôle terrestre, et surtout la reconnaissance de la situation matérielle de belligérant au gouvernement nationaliste du général Franco.

Sur les 27 Puissances du comité de Londres, seules l'Albanie, la Hongrie, le Portugal, l'Allemagne et l'Italie s'opposent au projet franco-britannique.

Le 9 juillet, le comité de non-intervention donne mandat au gouvernement britannique de rechercher une formule transactionnelle de contrôle en attendant un régime définitif. Mais le contrôle naval étant provisoirement suspendu, la France notifie le 13 juillet au comité sa décision de suspendre le con-

trôle international à la frontière pyrénienne ; elle continuera à l'exercer par l'intermédiaire de ses propres agents.

Le 14 juillet, un compromis britannique est communiqué aux membres du comité de Londres ; ce compromis maintient les observateurs neutres à bord des navires se rendant vers des ports espagnols ; mais il supprime le système des patrouilles navales. On le remplace en installant dans les ports espagnols des agents intermédiaires munis des sauvegardes nécessaires. En ce qui concerne la contrebande de guerre, les listes de marchandises interdites élaborées par le comité sont identifiées aux listes dressées par les combattants. Le compromis émet enfin un vœu en faveur du retrait d'Espagne des volontaires étrangers, et il y subordonne la reconnaissance de l'état de belligérance. Le surlendemain, 16 juillet, ce compromis est adopté à l'unanimité par le comité de non-intervention comme base de discussion.

Mais le 21 juillet le délégué italien, le comte Grandi, demande que la question du rétablissement du contrôle terrestre soit discutée d'abord. A la suite de cette intervention, les Puissances sont invitées à se prononcer dans le plus bref délai sur le plan de compromis britannique du 14.

Parmi les réponses reçues, la réponse française s'identifie presque entièrement aux propositions de Londres ; les réponses allemande et italienne demandent que la reconnaissance de belligérance ne soit pas subordonnée au retrait de volontaires, mais simultanée ; enfin la réponse de l'U.R.S.S. déclare difficile la reconnaissance des droits de belligérant à un général insurgé.

Le 6 août, le sous-comité de Londres s'ajourne pour trois semaines, après avoir décidé, conformément à la volonté des 27 Puissances représentées, de continuer la politique de non-intervention ; il constate l'impossibilité de résoudre pour le moment les difficultés qui s'opposent à l'adoption du plan britannique du 14 juillet. Mais il charge le président du bureau de contrôle, l'amiral hollandais Van Dulm, de préparer un rapport sur le fonctionnement actuel du contrôle autour de l'Espagne et sur les moyens de l'améliorer.

Le 24 août, le sous-comité se réunit pour prendre connaissance du rapport de l'amiral Van Dulm. Ce rapport qui conclut à la suppression des patrouilles navales, est communiqué aux Puissances.

Mais entre temps les incidents maritimes s'étaient faits de plus en plus nombreux, en même temps qu'étaient commis de nouveaux actes de piraterie.

Le 5 juillet le « *Trégastel* », de la Compagnie française de Navigation, est arraisonné au large de Santander par le croiseur nationaliste « *Almirante Cervera* » ; naviguant sur lest il avait à bord un observateur neutre.

Le 6 août le bateau-citerne « *British Corporal* » est attaqué par trois avions en Méditerranée ; le 12 le navire danois « *Edith* » est bombardé par des avions au sud de Barcelone ; le 13, le cargo français « *Paramé* » est l'objet d'une tentative de torpillage de la part d'un sous-marin inconnu au large de Bizerte ; le 14, un autre cargo français, le « *Meknight* », est canonné devant les côtes tunisiennes ; le même jour, le pétrolier panamien « *Geo-W-Macknight* » est coulé en Méditerranée par un navire de guerre inconnu.

Le 20 août le général Franco adresse au gouvernement britannique une note annonçant son intention de couler, en haute mer, tous les navires transportant des armes pour les républicains espagnols. Mais cette note n'explique pas les actes de piraterie qui se multiplient d'un bout à l'autre de la Méditerranée : sans aucune semonce ni visite préalable, de nombreux navires, même des navires de guerre, sont attaqués par des sous-marins ou avions inconnus ; on semble assister à une gigantesque entreprise de provocation. Le 23 août le cargo britannique « *Noemijulia* », qui se rendait de Tunis à Barcelone, est bombardé par deux avions au large de ce port. Le 30 août le vapeur soviétique « *Timirazov* », allant officiellement de Cardiff à Port-Saïd, est coulé au large d'Alger par un sous-marin inconnu. Le 1^{er} septembre le pétrolier « *Woodford* », battant pavillon britannique, est torpillé à 24 milles de la côte d'Espagne, près des îles Columbretes ; mais ce navire, dont la situation était des plus irrégulières, ravitaillait Valence et Barcelone en pétrole apporté de Constantza ; ce navire, jadis grec, était provisoirement enregistré à Londres, mais son équipage était étranger ; il est probable qu'il fut coulé par un navire de guerre nationaliste à la suite d'un refus de se soumettre à une visite qui aurait démontré sa violation des lois de la neutralité.

Le 1^{er} septembre également, le vapeur soviétique « *Blagoef* » est coulé par un sous-marin au large de Skyros. Le même jour on apprenait que le destroyer britannique « *Havock* » avait été attaqué le 31 août au large du cap San-Antonio par un sous-marin : C'était la dix-huitième agression commise en un mois contre des navires neutres. Le gouvernement britannique se décida alors, le 1^{er} septembre, à porter devant le comité de non-

intervention la question d'une action collective des Puissances navales méditerranéennes pour défendre leurs navires contre ces actes de piraterie; le gouvernement français propose aussitôt de profiter de la prochaine réunion du Conseil de la Société des Nations pour réunir une conférence navale chargée de discuter le problème de la répression de la piraterie. Le gouvernement britannique accepte cette suggestion le 2 septembre : il prépare aussitôt un projet demandant que les Puissances méditerranéennes s'engagent à ne laisser circuler leurs sous-marins que dans une certaine zone.

Le 6 septembre, des invitations sont lancées par Paris et Londres à l'Italie, la Yougo-Slavie, l'Albanie, la Grèce, la Turquie, l'Egypte, l'U.R.S.S., la Roumanie la Bulgarie et même l'Allemagne en vue d'une conférence méditerranéenne prévue pour le 10 à Nyon, en Suisse. Aucun des gouvernements espagnols n'est invité, pas plus d'ailleurs que le Portugal.

Entre temps on peut signaler deux nouveaux cas de capture de navires neutres, et une nouvelle tentative de torpillage. Le 5 septembre le vapeur britannique « *Burlington* » est arraisonné par un croiseur nationaliste au large de Palerme. Affrété par le gouvernement de Valence, ce vapeur transportait 7.700 tonnes de pétrole de Batoum à Carthagène ; convaincu de transport de contrebande de guerre et d'assistance hostile par service de ravitaillement, il fut amené à Palma de Majorque, où sa cargaison fut déchargée et confisquée ; devant la protestation de l'Angleterre, le « *Burlington* » fut relâché le 14 octobre.

Le 11 septembre, un autre pétrolier britannique, le « *Romford* », fut arraisonné par les nationalistes espagnols ; il fut relâché trois jours plus tard sans que sa cargaison eut été touchée.

Par ailleurs, on apprend alors que le bateau-citerne anglais « *Harpa* » déclare avoir été l'objet le 7 septembre d'une tentative de torpillage, au large de la Goulette-Tunis.

Pendant ce temps la conférence de Nyon se préparait, malheureusement sans l'Allemagne et l'Italie ; en effet, le 6 septembre une note provocatrice d l'U.R.S.S. avait accusé la marine italienne d'être l'auteur des actes de piraterie commis en Méditerranée, et notamment d'avoir coulé ses navires « *Timiriazov* » et « *Blagoef* » ; cette note réclame des dommages-intérêts et le châtimement des coupables. Le 7 septembre, le gouvernement italien rejette en bloc cette responsabilité et refuse d'accéder aux demandes soviétiques. Mais le lendemain une deuxième note de Moscou maintenant les accusations précédentes est remise

au palais Chigi. Devant cette attitude du gouvernement de l'U.R.S.S., l'Allemagne et l'Italie refusent le 9 septembre de participer à la conférence de Nyon. Mais elles suggèrent de charger le comité de Londres de s'occuper du nouveau problème méditerranéen.

L'Albanie s'étant également dérobée, neuf Puissances seulement sont représentées à Nyon le 10 septembre. L'accord intervenu le lendemain confie aux flottes française et britannique la protection de la navigation en Méditerranée, la surveillance des eaux territoriales en Méditerranée orientale incombant aux Etats riverains. Seule la zone tyrrhénienne est réservée, ainsi que la haute mer en Adriatique, pour être confiée à la surveillance de l'Italie si celle-ci consent à adhérer postérieurement à l'arrangement de Nyon. Voici d'ailleurs le texte complet de ce dernier, tel qu'il fut publié le 14 septembre après la signature par les délégués des neuf Puissances contractantes :

« Considérant qu'à l'occasion du conflit espagnol, des attaques répétées ont été commises dans la Méditerranée par des sous-marins à l'encontre des navires de commerce n'appartenant à aucune des parties en lutte en Espagne ;

Que ces actes constituent des violations des règles de droit international énoncées dans la partie IV du traité de Londres, du 22 avril 1930, au sujet de la destruction des navires de commerce ; qu'ils sont contraires aux principes d'humanité les plus élémentaires et qu'ils doivent être, à juste titre, qualifiés d' « actes de piraterie » ;

Que, *sans aucunement admettre le droit de l'une ou l'autre partie en lutte en Espagne d'exercer les droits de belligérants ou de contrôler la navigation de commerce en haute mer, même en observant les lois de la guerre sur mer* et sans préjudice du droit d'une Puissance participant au présent accord d'effectuer telle action qu'elle jugera appropriée pour protéger sa navigation de commerce contre toutes sortes d'immixtion en haute mer, ainsi que sans préjudice d'autres mesures collectives qui pourraient être convenues ultérieurement, il est nécessaire en premier lieu, de convenir de mesures collectives particulières contre les actes de piraterie accomplis par des sous-marins :

Les soussignés, dûment autorisés par leurs gouvernements, se sont réunis en conférence à Nyon, du 9 au 14 septembre 1937, et ont arrêté les dispositions suivantes, qui entreront immédiatement en vigueur :

I. — Les Puissances participantes donneront des instructions

à leurs forces navales pour qu'elles agissent conformément aux paragraphes II et III ci-dessous, en vue de protéger tout navire de commerce n'appartenant à aucun des partis en lutte en Espagne.

II. — Tout sous-marin qui attaquerait un tel navire d'une manière contraire aux règles de droit international, énoncées dans le traité international de limitation et de réduction des armements navals signé à Londres le 22 avril 1930 et confirmées dans le protocole signé à Londres le 6 novembre 1936, sera contre-attaqué et, si possible, détruit.

III. — La prescription énoncée au paragraphe précédent s'appliquera à tout sous-marin rencontré dans le voisinage d'un point où un navire n'appartenant à aucun des partis en lutte en Espagne viendrait à être attaqué en violation des règles mentionnées au paragraphe précédent, dans les cas où les circonstances dans lesquelles ce sous-marin a été rencontré autorisent à penser qu'il est l'auteur de l'attaque.

IV. — Pour exécution pratique des décisions qui précèdent, les puissances participantes sont convenues des dispositions suivantes :

1° *Dans la Méditerranée occidentale et le canal de Malte, exception faite pour la zone tyrrhénienne où la surveillance pourra faire l'objet de dispositions particulières, cette exécution incombe en haute mer et dans les eaux territoriales des puissances participantes aux flottes britannique et française suivant la répartition arrêtée entre les deux gouvernements ;*

2° En Méditerranée occidentale :

A) *Cette exécution incombe pour les eaux territoriales aux gouvernements intéressés, chacun en ce qui le concerne ;*

B) *En haute mer, exception faite pour la mer Adriatique, elle est confiée jusqu'à l'entrée des Dardanelles aux flottes britannique et française suivant la répartition convenue entre les deux gouvernements dans les zones où il y a lieu de craindre que la navigation ne soit en péril.*

Les autres Puissances participantes qui sont riveraines de la Méditerranée s'engagent à fournir à ces flottes, dans la mesure de leurs moyens, l'assistance qui leur serait demandée ; elle les autoriseront notamment à poursuivre leur action dans leurs eaux territoriales ainsi qu'à user de ceux de leurs ports qu'elles indiqueront.

3° Il est entendu, en outre, que les limites de zones mentionnées aux numéros 1 et 2 ci-dessus et leur répartition seront

à toute époque susceptibles d'être revisées par les Puissances participantes afin de pouvoir tenir compte de tout changement dans la situation.

V. — Les Puissances participantes conviennent qu'en vue de faciliter l'exécution des dispositions ci-dessus, elles limiteront pour ce qui les concerne l'utilisation de leurs sous-marins dans la Méditerranée de la manière suivante :

A) Sauf ce qui est prévu sous B) et C) ci-après, aucun sous-marin ne prendra la mer dans la Méditerranée ;

B) Les sous-marins pourront circuler après notification à chacune des autres Puissances participantes, à condition qu'ils naviguent en surface et soient accompagnés par un bâtiment de surface ;

C) Chaque Puissance participante se réserve, aux fins d'exercices, certaines zones définies dans l'annexe I ci-après, dans lesquelles ces sous-marins échapperont aux restrictions mentionnées sous A) et B).

Les Puissances participantes conviennent également que chacune d'elles n'admettra la présence d'aucun sous-marin étranger dans ses eaux territoriales, excepté dans le cas de relâche forcée ou dans les conditions prévues à l'alinéa B) ci-dessus.

VI. — Les Puissances participantes conviennent qu'en vue de faciliter l'exécution du programme ci-dessus écrit, elles pourront recommander, chacune pour ce qui la concerne, à leurs navires de commerce de suivre dans la Méditerranée certaines routes principales convenues entre elles et définies dans l'annexe II ci-après.

VII. — Rien dans le présent accord, ne limite le droit d'une Puissance participante d'envoyer ses bâtiments de surface dans une partie quelconque de la Méditerranée.

VIII. — Les dispositions qui précèdent n'affectent en rien les engagements internationaux existants enregistrés au secrétariat de la S.D.N.

IX. — Si l'une des Puissances participantes annonce son intention de se retirer du présent accord, cette notification aura effet à l'expiration d'un délai de trente jours et toute autre Puissance participante pourra également sortir de l'accord à cette même date à condition d'avoir fait connaître avant celle-ci son intention à cet effet.

Fait à Nyon, le 14 septembre 1937, en un seul exemplaire

en langues française et anglaise, les deux textes faisant également foi et qui sera déposé dans les archives du secrétariat de la S.D.N. ».

L'accord est signé par les neuf Puissances présentes (Grande-Bretagne, Bulgarie, Egypte, France, Grèce, Roumanie, Turquie, U.R.S.S. Yougo-Slavie). Il reste ouvert à l'Italie. Le 13 septembre le gouvernement italien est invité à adhérer à l'accord de Nyon et à exercer dans les mers Tyrrhénienne et Adriatique la surveillance prévue. Mais le 14 l'Italie déclare cette proposition inacceptable ; les zones qui lui sont offertes lui paraissant insuffisantes, elle demande à exercer la police des grandes routes méditerranéennes sur un pied d'égalité complète avec la France et l'Angleterre.

Pendant ce temps les actes de piraterie continuent ; le 17 septembre un avion inconnu lance six bombes sur le contre-torpilleur britannique « *Fearless* », au large de Giron. C'est le neuvième attentat commis contre des unités de guerre de l'Angleterre ; le 22 septembre on apprend que le paquebot français « *Koutoubia* », de la Compagnie Paquet, qui se rendait de Corse à Casablanca, a été attaqué par un avion au sud des Baléares. Mais à partir du 20 les actes de piraterie diminuent, par suite de la mise en application de l'accord de Nyon ; une grosse partie des forces navales françaises et anglaises est concentrée en Méditerranée, prête à contre-attaquer aussitôt.

Mais la France et l'Angleterre ne renoncent pas à faire participer l'Italie à la surveillance exercée par les patrouilles de leurs navires de guerre, Rome désirant « la parité de droit avec n'importe quelle autre Puissance et dans n'importe quelle zone de la Méditerranée », on lui propose de faire régler la question par des experts navals des trois pays. Le gouvernement italien accepte le 21 septembre que ces experts se réunissent à Paris pour déterminer les modifications d'ordre pratique à apporter à la conférence de Nyon, afin de permettre la participation italienne.

Une conférence anglo-franco-italienne s'ouvre donc le 27 septembre 1937 au ministère de la Marine. L'Italie y demande la parité numérique des navires chargés d'assurer la police. Dès le lendemain, cette conférence aboutit à un accord qui est signé le 30 septembre. Le système de patrouilles ayant pour but la protection de la navigation neutre en Méditerranée est désormais exercé par les flottes anglaise, française et italienne. Le problème de la piraterie paraît définitivement résolu.

Pendant ce temps, la question de l'intervention étrangère a été portée devant la S.D.N. par le gouvernement de Valence. Le 18 septembre, M. Juan Negrin, président du Conseil du gouvernement espagnol de Frente Popular, demande à l'assemblée de la S.D.N. de reconnaître l'agression de l'Allemagne et de l'Italie ; le 27, M. Alvarez del Vayo fait un nouvel exposé sur l'ingérence de ces Puissances ; le lendemain un débat de l'Assemblée se termine par l'adoption d'une résolution en faveur du retrait des volontaires ; l'Assemblée constate que l'Espagne est victime d'une intervention étrangère. Enfin le 30 septembre le sous-comité de rédaction de la sixième commission de l'Assemblée, commission politique, chargé de la question, se met d'accord sur un texte provisoire ; ce projet rappelle les accords de non-intervention de Londres et les devoirs qu'ils imposent aux Puissances signataires ; il exprime le regret que des infractions aient été commises à ce sujet, et regrette la présence en Espagne de corps d'armée étrangers ; il formule l'espoir que des pourparlers seront entrepris pour obtenir le retrait de ces combattants étrangers, faute de quoi la fin de la politique de non-intervention serait, dit le texte, envisagée à bref délai.

Que devenait pendant ce temps le comité de Londres ? Le 1^{er} octobre sont mises en vigueur les modifications au contrôle international des observateurs embarqués sur les navires de commerce neutres, prévues par le rapport Van Dulm. Mais le 2 octobre une note soviétique adressée à Lord Plymouth demande qu'on constate la fin du système de contrôle de la non-intervention, ce qui équivaut en somme au rejet du rapport Van Dulm par l'U.R.S.S.

En vue d'assurer le retrait des volontaires conformément au vœu exprimé par la résolution de la S.D.N., les gouvernements français et britannique prennent l'initiative d'une conférence à trois avec le gouvernement italien ; le 2 octobre est remise à ce dernier une note commune qui le convie à « une conversation franche et cordiale » pour réaliser un accord préalable aux travaux du comité de Londres, trop lents à aboutir ; une fois le rapatriement des étrangers combattant en Espagne effectué, « la question de la reconnaissance, sous certaines conditions, des droits de belligérance aux deux partis, devrait être susceptible d'une solution ».

Le 9 octobre l'Italie refuse la proposition franco-britannique et demande que la question soit traitée par le comité de Londres, en présence de l'Allemagne. La note italienne prend acte des assurances données par le gouvernement français rela-

tivement à l'indépendance politique de l'Espagne ; elle rappelle les assurances données par le gouvernement fasciste au sujet de l'indépendance politique et territoriale de l'Espagne métropolitaine, insulaire et coloniale ; elle rappelle en outre que l'Italie est la première, en janvier 1937, à avoir demandé avec insistance le retrait de volontaires ; la note fait remarquer que ce retrait n'intéresse pas seulement la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, mais aussi d'autres Puissances représentées au comité de non-intervention ; que par conséquent ce comité est mieux placé pour résoudre le problème ; et qu'en tous cas le gouvernement fasciste en participera pas à des conversations d'où serait exclu le gouvernement allemand.

Les gouvernements britannique et français acceptent alors de porter à nouveau la question du retrait des combattants étrangers devant le comité de Londres, à condition que celui-ci statue rapidement ; ils proposent comme base de discussion le plan britannique du 14 juillet (20) ; rappelons que ce plan avait été abandonné par suite du refus de l'Allemagne, de l'Italie et du Portugal d'admettre un « retrait substantiel des volontaires » avant la reconnaissance de la belligérance aux deux partis.

Le sous-comité ne comportant que neuf membres (France, Angleterre, Italie, Allemagne, U.R.S.S., Belgique, Portugal, Tchéco-Slovaquie et Suède) sur les 27 Puissances représentées au comité, on espère une solution rapide du problème du retrait des volontaires.

Entre temps quelques incidents maritimes se sont produits, accompagnés malheureusement d'une dangereuse campagne de provocation et de fausses nouvelles. C'est ainsi que le 5 octobre on annonce un nouvel acte de piraterie, le premier depuis l'organisation des patrouilles navales prévues par l'accord de Nyon : le destroyer britannique « *Basilik* », chargé de la protection de la navigation neutre en Méditerranée occidentale, aurait été attaqué par un sous-marin inconnu à 25 milles au large de Carthagène ; la nouvelle, transmise à Londres par un message du sémaphore de San-Antonio, précise qu'une torpille aurait été lancée contre ce contre-torpilleur sans l'atteindre, et qu'il aurait aussitôt contre-attaqué avec des grenades sous-marines. Mais le 8 octobre au soir, l'Amirauté britannique publiait le laconique communiqué suivant :

(20) Cf. p. 213.

« A la suite d'une enquête complète, il a été établi qu'il n'y a pas eu d'attaque contre le destroyer « Basilik » par un sous-marin. »

Ceci permet de penser que bien des incidents navals ont été volontairement grossis ou inventés au cours de la guerre d'Espagne par des gens qui avaient intérêt à le faire. Nous ne pouvons qu'en féliciter les gouvernements de Londres et de Paris de ne pas s'être laissé influencer par ces dangereuses provocations.

Le 7 octobre, les autorités navales de Gibraltar reçoivent un radiotélégramme du vapeur italien « *Ettore* » disant qu'il avait été attaqué par un hydravion inconnu entre Almeria et Alicante, mais qu'il n'avait pas été touché. Des destroyers en patrouille se portèrent immédiatement sur les lieux.

D'autre part de nouveaux cas de visite de navires neutres sont signalés. Le 5 octobre le cargo français « *Cassidaigne* » est survolé, à 33 milles au nord-ouest de Palma de Majorque, par des hydravions nationalistes espagnols ; ceux-ci, par signaux lumineux, lui ordonnèrent de rallier Palma ; là, le lendemain matin, la « *Cassidaigne* » fut visitée, et l'identité des membres de l'équipage vérifiée ; aucune infraction à sa neutralité n'ayant été relevée, la « *Cassidaigne* » fut aussitôt relâchée.

Le 5 octobre également, les vapeurs britanniques « *York Brook* » et « *Dover Abbey* » sont arraisonnés par des forces nationalistes sur la côte nord de l'Espagne, et conduit dans le port de Rivedoa ; le 8, le vapeur britannique « *Bobie* », qui se rendait d'Anvers à Aviles, est conduit au Ferreol par des navires de guerre du gouvernement nationaliste de Salamanque.

Enfin le 11 octobre deux canonnières nationalistes coulent au large d'Alger le « *Cabo-Santo-Tome* », vapeur espagnol, mais qu'il apportait d'Odessa un chargement d'avions et 1.800 tonnes de matériel de guerre ; arraisonné par les deux canonnières, le « *Cabo-Santo-Tome* » avait hissé le pavillon britannique ; mais les deux canonnières en ayant fait autant, il révéla sa véritable nationalité. Cette affaire nous apporte une nouvelle preuve de l'ingérence étrangère dans la guerre d'Espagne, et nous confirme la tendance de certains navires combattants à se couvrir d'un pavillon neutre (21).

Le sous-comité de non-intervention se réunit donc le 16 octobre 1937 pour discuter d'une façon définitive le retrait des volontaires étrangers en Espagne. La séance débute par une

(21) Cf. affaire de la « *Mar Cantabrico* », p. 209.

brève allocution de Lord Plymouth qui donne aussitôt la parole à l'ambassadeur de France. M. Corbin donne lecture, au nom de son gouvernement, de la déclaration dont voici les passages essentiels :

Se basant sur les propositions britanniques du 14 juillet dernier, le gouvernement français demande au comité de statuer dès maintenant sur les points suivants :

1. Le retrait des étrangers servant en Espagne et dont l'évacuation est recommandée par le rapport dont le comité est déjà saisi doit être réalisé dans un délai aussi bref que possible ;

2. Aussitôt que les communications internationales chargées d'organiser et de contrôler ce retrait auront constaté qu'il sera suffisamment en voie d'exécution, les deux parties au conflit espagnol seront autorisées à exercer — conformément aux dispositions du plan britannique — certains des droits que la pratique internationale reconnaît à des belligérants la faculté d'exercer ;

3. Dès maintenant et pour mieux manifester le caractère définitif de l'entente intervenue sur les principes ci-dessus, les gouvernements représentés au comité conviennent d'employer toute leur influence, soit à Valence, soit à Salamanque, pour que, dans un délai rapide, un certain nombre de volontaires soit retiré des armées, *compte tenu de la disproportion existant entre les effectifs étrangers servant de part et d'autre* ;

4. Les gouvernements représentés au comité s'engagent de nouveau de la manière la plus stricte à n'autoriser, à ne faciliter, et à plus forte raison, à ne provoquer dès maintenant aucun nouveau départ de volontaires ni aucun envoi de matériel aérien ;

5. Un système de contrôle renforcé, basé sur les suggestions du rapport Van Dulm-Hemming, sera mis en vigueur dès qu'aura été réalisé un ajustement nécessaire dont l'étude devrait être immédiatement entreprise.

Le gouvernement français demande au comité de prendre en considération la nécessité d'aboutir à des conclusions rapides et, partant, de fixer dès maintenant le délai dans lequel les gouvernements représentés devront se prononcer définitivement sur les propositions qui précèdent.

Il doit au surplus, déclarer d'une manière formelle que la situation actuelle ne saurait se prolonger et que, si à l'expiration de ce délai un accord sur ces propositions ne pouvait pas être réalisé, il se considérerait comme fondé à reprendre sa liberté d'action.

Lord Plymouth prend alors la parole pour s'associer, au nom du gouvernement britannique, à la déclaration française. M. Grandi, ambassadeur de l'Italie à Londres, déclare alors :

« Je suis maintenant autorisé par mon gouvernement à dire que l'Italie fasciste *accepte aussi la proposition du retrait partiel d'un certain nombre de volontaires, en quantité égale des deux côtés*, en tant que commencement substantiel d'application du plan britannique et aux conditions fixées par le plan lui-même. »

M. Grandi insiste ensuite sur l'absolue nécessité de la reconnaissance des droits de belligérance aux deux partis espagnols.

Enfin, le délégué italien proteste contre « l'abus fait en Méditerranée du pavillon de certaines grandes puissances par des navires transportant du matériel de guerre prohibé aux rouges espagnols » et a conclu en confirmant le « ferme et loyal désir de coopération » de l'Italie.

M. Von Ribbentrop, ambassadeur d'Allemagne à Londres, soutient, au nom de son gouvernement, la déclaration italienne.

Prenant alors la parole, M. Maisky, délégué des Soviets, attaque la politique de non-intervention. Quant au délégué du Portugal, il s'associe à la déclaration de M. Grandi.

Le sous-comité approuve alors la proposition de Lord Plymouth tendant à transmettre le projet français aux gouvernements intéressés ; ceux-ci sont priés de donner leur réponse avant le 19 octobre, afin que le comité puisse en discuter ce jour-là.

Que résulte-t-il de cette séance du 16 octobre au sous-comité de Londres ?

Il est incontestable que l'Italie fait un geste et veut répondre aux offres qui ont été faites. Cependant il faut bien remarquer que M. Grandi a proposé non point un retrait proportionnel des volontaires, mais un retrait partiel, basé sur ce principe que si mille volontaires quittent le camp nationaliste, mille volontaires doivent quitter le camp gouvernemental. Une première divergence importante entre les vues franco-britanniques et les vues italo-allemandes.

Il reste donc, pour les discussions à venir, deux écueils. Le retrait des volontaires doit-il être un *retrait égal* pour les deux camps ou un *retrait proportionnel* ? L'octroi du statut de belligérant doit-il avoir lieu au moment même où le retrait des volontaires a commencé, ou bien doit-il n'être que le résultat de l'évacuation complète, définitive ?

Rappelons que dès avant cette séance du comité de Londres, les deux partis espagnols s'étaient déclarés favorables au retrait des volontaires ; le général Franco avait notamment expliqué qu'il préférerait la reconnaissance de belligérance à tout concours étranger.

Le sous-comité de non-intervention avait également décidé le 16 octobre de confier à une conférence d'experts navals l'étude de la réorganisation du contrôle international de l'Espagne suivant le rapport Van Dulm. Cette conférence se réunit le 18, et ses travaux furent communiqués le lendemain matin au sous-comité.

Ce dernier siège donc à nouveau le 19 octobre sous la présidence de M. Anthony Eden, ministre britannique des Affaires étrangères. Le comte Grandi demande aussitôt que la discussion prenne comme base le plan britannique du 14 juillet et non les propositions françaises du 16 octobre, qu'il juge différentes.

M. Monteiro, délégué portugais, déclare son gouvernement prêt à admettre à nouveau un contrôle international sur sa frontière avec l'Espagne, si la France en fait autant. Enfin, M. Maisky, au nom du gouvernement soviétique, fait le procès de la non-intervention, puis des propositions françaises : il n'examinera la question des droits de belligérant qu'après l'évacuation finale de tous les éléments non espagnols participant aux opérations militaires ; en ce qui concerne le contrôle, il est partisan du rétablissement des patrouilles navales. Devant ces divergences, M. Eden clôt le débat jusqu'au lendemain.

En somme, l'Italie demandait la priorité pour la reconnaissance de belligérance ; la France et l'Angleterre, pour le retrait des volontaires. Le 20 octobre 1937 heureusement un compromis pouvait être réalisé au sein du sous-comité de Londres. D'une part l'Italie et l'Allemagne *acceptaient que la reconnaissance de belligérance n'eût lieu qu'après un « retrait symbolique » des volontaires*, contrôlé par l'envoi de commissions spéciales dans les deux camps ; d'autre part la France et l'Angleterre *acceptaient que ce retrait symbolique se fit sur la base d'égalité*, au lieu d'être proportionnel. Le comte Grandi déclare notamment le 20 octobre : « Le gouvernement italien a accepté sans réserve la définition des droits de belligérance telle qu'elle est donnée dans le plan britannique du 14 juillet, à savoir qu'ils constituent une mesure permettant de faire face à la situation actuelle en comblant certains vides dans le système de contrôle et dans le but de rendre plus efficace la politique de non-inter-

vention ». Puis il déclare que son gouvernement accepte l'envoi en Espagne de commissions de contrôle du retrait des volontaires chargées d'étudier les modalités de ce retrait ; il termine en demandant le renforcement du contrôle terrestre et naval.

Le délégué allemand, le docteur Woermann, appuie cette tentative de conciliation en spécifiant que la reconnaissance des droits ne devait pas nécessairement intervenir avant le retrait symbolique ; il insiste sur la nécessité de rétablir un contrôle efficace sur la base du rapport Van Dulm-Hemming.

Bien que le représentant des Soviets ait tenté de conserver son attitude intransigeante, un accord de principe paraît donc réalisé, impliquant dans un proche avenir le retrait des volontaires étrangers en Espagne et la reconnaissance de belligérance aux deux camps. Cet accord durera-t-il ? Le sort de la Paix en dépend.

APPENDICE

Le conflit sino-japonais né en juillet 1937

Il est un peu prématuré d'étudier la question de la neutralité et de la non-intervention dans le conflit sino-japonais qui éclata à la suite des événements du 7 juillet 1937. Nous nous contenterons simplement d'en rappeler brièvement les incidents juridiques.

Le 13 septembre 1937, M. Wellington Koo, premier délégué chinois à la S.D.N., adresse à l'Assemblée un appel contre l'agression japonaise ; le 15, il développe cet appel lors de la réunion de l'assemblée pour demander l'application du pacte. L'étude de la question est confiée à un comité, le comité dit « des 23 ». Le 15 septembre également le président Roosevelt signe un décret interdisant aux bateaux américains de transporter des armes et des munitions à destination de la Chine et du Japon.

En conséquence, le cargo « *Wichita* », qui transportait du matériel de guerre en Chine, est obligé d'interrompre son voyage à San Pedro.

Le 25 septembre, le comité consultatif des 23 Puissances pour l'étude du conflit sino-japonais décide de confier à un comité plus restreint le soin d'en suivre l'évolution. Le comité projeté est celui des neuf Puissances signataires du traité de Washington du 6 février 1922.

Le 22 septembre un incident maritime : le vapeur français « *Canton* » est arraisonné par un navire de guerre japonais au sud de la Petite-Londrone, dans les parages de Hong-Kong : les officiers visiteurs se seraient bornés à poser des questions relatives à un certain passager, qui ne se trouvait à bord. Faut-il en conclure que les Japonais soupçonnaient ce navire de se livrer à une assistance hostile par transport de personnes belligérantes ?

Le 5 octobre le comité des 23 adopte officiellement le projet britannique de réunir à Bruxelles une conférence du Pacifique au sein du comité des neuf. Le 12 octobre le gouvernement de Washington donne son adhésion à ce projet. Le Canada déclare également qu'il sera représenté à Bruxelles, alors que le Japon refuse. La Chine, au contraire, accepte le 18 octobre.

A cette date ont donc annoncé leur participation à la conférence de Bruxelles, prévue pour le 3 novembre, les Puissances suivantes : France, Angleterre, Etats-Unis, Canada, Chine.

Que faut-il attendre de cette conférence ? D'abord, probablement, la constatation solennelle que le Japon a dénoncé le traité de 1922 ; peut-être la réprobation de son agression contre la Chine. Enfin, du point de vue qui nous intéresse ici, il faut espérer que l'on continuera la politique de non-intervention et de double embargo appliquée en Espagne.

CONCLUSION

Il y a donc une tendance actuelle très nette à faire interdire en temps de guerre par les Etats neutres toute violation de neutralité de la part de leurs sujets. Que cette tendance se manifeste vis-à-vis d'un seul belligérant, l'Agresseur, comme le voudrait le Pacte de la S.D.N., ou qu'elle se manifeste vis-à-vis des deux adversaires, suivant la pratique de la non-intervention absolue, qui semble l'emporter aujourd'hui, elle aboutit au même résultat : l'action des Puissances neutres sur leurs nationaux pour leur empêcher toute initiative hostile risquant d'étendre le conflit. Cette tendance s'est manifestée dans des conventions internationales, notamment dans les Résolutions votées à la VI^e conférence pan-américaine de la Havane en 1928. En effet, si l'art. 22 de la VI^e convention, du 20 avril 1928 déclare : « Les Etats neutres ne sont pas obligés d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre belligérant, des armes, des munitions et en général de tout ce qui peut être utile à sa puissance militaire ». L'art. 23 ajoute : « *Cependant ils pourront s'opposer au départ volontaire de leurs propres nationaux qui voudraient aller s'enrôler dans une armée belligérante* » (1).

On semble arriver à ce que chaque Puissance neutre interdise toute exportation à destination des belligérants. Ce ne peut que diminuer les risques de conflit. Mais c'en est alors fini de la liberté commerciale des neutres en temps de guerre, déjà si touchée lors de la guerre de 1914. C'est donner à l'expression « assistance hostile » une extension considérable ; interdire toute assistance hostile, ce serait en somme interdire aux neu-

(1) Louis le Fur et Georges Chklaver, recueil de textes de D.I.P., 2^e éd., Paris, 1934, p. 969 et 970.

tres tout rapport, toute relation commerciale des particuliers neutres avec les belligérants. Est-ce à dire qu'on arrivera à supprimer les violations de neutralité ? C'est peu probable, surtout si la conception de la neutralité continue à se modifier dans le même sens. Il sera toujours impossible à un Etat d'empêcher ses sujets de se livrer à des actes d'assistance hostile, s'ils y trouvent un bénéfice suffisant. Mais le but est autre : il ne s'agit pas seulement d'empêcher un navire d'apporter un secours quelconque à un belligérant ; il s'agit d'empêcher le conflit de s'étendre ou même simplement de durer, par la multiplication de tels actes. Qu'importe un acte isolé d'assistance hostile, qu'importe l'entrave apportée à la liberté commerciale des neutres, si l'on peut étouffer la guerre.

N'est-ce pas là un des buts principaux du Droit International ? Qu'on se reporte au passage suivant du discours prononcé le 28 septembre 1937 devant la commission politique de l'assemblée de la S.D.N. par M. Elliott, représentant du gouvernement britannique :

« L'accord de non-intervention a été accepté par le gouvernement anglais et par le gouvernement français, puis par d'autres gouvernements, parce qu'il empêchait le conflit espagnol de s'étendre à l'Europe. Personne n'ignore que des deux côtés de larges infractions ont été commises à l'accord. Cependant un de ses buts essentiels a été atteint : le conflit ne s'est pas étendu. Le grand désastre d'une guerre civile n'est pas devenu le plus grand désastre d'une guerre générale, grâce à l'accord de non-intervention. »

Vu : le Président de Thèse,

Gilbert GIDEL.

Vu : le Doyen,

E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris :

A. ROUSSY.

TABLE DES NAVIRES CITÉS

	Pages		Pages
Adelphotis	145-150	Emden	155
Africa	121-136	Encounter	137
Agordat	118	d'Entrecasteaux	159
Alabama	25	Eridan	64
Alfonso XIII	160	Espérance	64
Alwina	152	Evangelistria	146-149
Anambu	64	Fantôme	147
Anatolie	125	Fawan	70
Argo (I)	40	Federico	123-124
Argo (II)	125	Floride	130-132
Asagiri	16	Friendship	14-29-58
Atalanta	32-39-40	Gaëlic	20
Bangor	144	Gelderland	23
Baringuen	123	General	43
Bayan	71	Goëland II	160
la Bella Scutarina	144-150	Haïmun	46-71
Bertha-Elisabeth	161	Hanametal	121-152-153
Berwick	142	Hasenkamp	161
Bingo-Marù	69	Haytian-Republic	15
Bristol	144	Heina	143
Cagliari	54	Henric et Alida	31
Canaris	16-21	Herse	145
Capitano-Verri	156	Hoffnung	56
Caroline	33-36	Hollandia	131
la Caroline	57	Hope	35
China	17	Immanuel	81
China	123	Industrie	69
Christian-Bors	126	Iro-Marù	127-136-139-141
Christianiafjord	131	Josephina	152
Chrysopolis	150-156	Kasuga	69
Cita-di-Sassari	125	Kearsage	25
Clio	154	Kennett	148
Condé	122-123-143	King-Arthur	16
Constantia	39-41	Kowshing	15-58
Creta	25	Laurentic	123
Dahlia	162	Leif-Gundersen	96-127-128
Descartes	123	Lisbeth-Betty	162
Deerhoud	26	Madison	36-37
Dessalines	15	Manouba	118-119-120

	Pages
Markommania	155
Mekong	154
Metapan	122
Minerva	16-21
Mousqueton	137
Nawina	15-58
Niew-Amsterdam	125-132
Nigretia	16
Norder-Dijke	132
Nord-Caper	140-141
N° 18	127
N° 360	124
Olympia	136-137-139-141
Orozembo	21-28-53-58
Orsa	150-156
Oscar II	131
Pao-Hing-Lie	147
Persepolis	159
Pieter-Jean	161
Pontoporos	155
Port-Saïd	157
Pothuau	146-149
Prinz Eitel Friederick... ..	130-132
Prinz Heinrich	43
Proton	148
Quang-Nam	69-70
Ramensfjord	131
Rapide	39-40
Ratzoporny	17
Rosita	123-125
Ryndam	131
San-Jacinto	22-42
Schooner X	141
Sheffield	121-136
Shenandoah	25
Sibrilla	125
Sidney	20-54
Sidney-Albert	162
Skhona	43
Smolensk	43
Susan	35
Terek	43
Thor	142
Trent	22-42
Triumph	153
Tsushima	16
Vénézuëla	131
Volturno	121
Windber	122
Yarmouth	155
Zambesi	137-139-141

*Table des navires cités à propos de
la guerre civile espagnole du 19
juillet 1936 au 20 octobre 1937.*

	Pages
Admiral-Graf-Spee	206
Almirante Cervera	214
Aragon	206
Basilik	221
Blackhill	206
Blagoeff	214
Bobie	222
British Corporal	214
Burlington	215
Cabo-Santo-Tome	222
Canarias	209
Cassidaigne	222
le Cerbère	209
Chacal	210
Dato	210
Dover Abbey	222
Deutschland	211
Edith	214
España	210
Ettore	222
Fearless	219
Gallant	211
George-Dimitrov	204
Geo-W-Meknight	214
Havock	214
Harpa	215
Helgoversen	204
Hunter	211
Ingeborg	206
Ingul	204
Junge Elisabeth	209
Junge Johanna	209
Koenigsberg	206
Komsomol	205
Koursk	204
Koutoubia	219
Larra-Mend	204
Leipzig	212
Léopard	210
Lirken	204
Mar-Cantabrico	207-209
Marta-Junquera	206
Meknight	214
Motomar	207
Neva	204
Nea	204
Noemijulia	214
Olavus	210

	Pages		Pages
Paramé	214	la Ville de Bastia.....	204
Palos	205-206	Woodford	214
Romford	215	York brook	222
Roxane	210		
le Sans Pareil	209	<i>Table des navires cités à propos du</i>	
Smidovitch	205	<i>conflit sino-japonais du 7 juillet</i>	
Transbalt	204	<i>au 20 octobre 1937.</i>	
Timiriazov	214	Canton	227
Tregastel	214	Wichita	227

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES, THÈSES ET REVUES CITÉS

Actes et documents de la 2^e conférence de la Haye.

ADAM. — Boston Evening Transcript, 26 février 1919.

D. ANZILOTTI. — Le questioni di diritto sollevate degl' incidenti del « Carthage » e del « Manouba » (estratto della « Rivista di Diritto Internazionale », vol. II, fasc. III et IV).

ARIGA. — La guerre russo-japonaise au point de vue international. *Annuaire de l'Institut de Droit International.*

D^r AUFFRET. — Le secours aux blessés et naufragés des guerres maritimes.

J. BASDEVANT. — Du droit d'arrêter en haute-mer les individus qui voyagent à destination d'un pays belligérant. *Journal du Droit International Privé*, 1900.

— *Journal officiel de la S.D.N.*, n° 124.

J. BASDEVANT et Paul FAUCHILLE. — Voir P. Fauchille.

BARBOUX. — Jurisprudence du Conseil des Prises pendant la guerre de 1870-1871.

BLUNTSCHLI. — Droit International codifié.

Ch. de BOECK. — Les incidents Franco-Italiens des navires le « Carthage », le « Manouba » et le « Tavignano ». *Journal du Droit International Privé* (Clunet), 1912.

BON. — La guerre russo-japonaise et la neutralité, Montpellier, 1909.

A. BONDE. — Traité élémentaire de Droit International Public.

BONFILS-FAUCHILLE. — Traité de Droit International Public.

BORCHARD. — The arms embargo and the neutrality, *American Journal of International Law*, 1933.

J. BRYCE. — International Relations, London, 1922.

- BYNKERSHOECK. — Quaestiones Juris Publici.
- CALVO. — Droit International théorique et pratique.
- Lieutenant CARRÉ. — Incidents de neutralité de la guerre russo-japonaise.
- CAUWES. — De l'extension des principes de la convention de Genève aux questions maritimes, Paris, 1899.
- PITT COBBETT. — Leading Cases and Opinions on International Law, London, 1892.
- CREASY. — First platform of International Law.
- J. DEVAUX. — Traité élémentaire de Droit International Public.
- DUDLEY-FIELD. — Projet d'un Code International.
- DUMONT. — Corps Diplomatique.
- Ch. DUPUIS. — Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines, 1899.
- Ch. DUPUIS. — Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres, 1911.
- FAUCHILLE-BONFILS. — Traité de Droit International Public.
- P. FAUCHILLE. — Un projet de Napoléon pour l'établissement d'un Code maritime du droit des neutres. *Revue Générale de Droit International public*, 1902.
- P. FAUCHILLE. — La guerre de 1914.
- P. FAUCHILLE, J. BASDEVANT et M. LÉOPOLD. — Jurisprudence française en matière de prises maritimes, Paris, 1916-1919.
- P. FAUCHILLE, J. BASDEVANT et M^{me} ASTIER. — Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes, 1914-1915 et 1916-1919.
- P. FAUCHILLE, J. BASDEVANT et J. ESCARRA. — Jurisprudence italienne en matière de prises maritimes.
- P. FAUCHILLE, Ch. de VISSCHER et J. BLOCISZEWSKI. — Jurisprudence allemande en matière de prises maritimes. Paris, 1924.
- FIGURE. — Nouveau Droit International Public, traduction Ch. Antoine, Paris, 1886, 2^e édition.
- L. le FUR et G. CHLKAVER. — Recueil de textes de Droit International Public, 2^e édition, Paris, 1934.
- GABORIT. — Questions de neutralité soulevées par la guerre russo-japonaise.
- GESSNER. — Le Droit des neutres sur mer.
- G. GIDEL. — Droits et Devoirs des Nations, recueil des cours de l'Académie de Droit International, établi avec le concours de la fondation Carnegie, 1925, tome 10.

G. GIDEL. — Traduction du « Droit International » de Franz von Liszt. — Voir Liszt.

Commandant L. GUICHARD. — Histoire du blocus naval, 1914-1918, Paris, 1929.

HALL. — A treatise on International Law, 5^e édition.

HAMMARSKJÖLD. — La neutralité en général, Bibliotheca Visseriana, 1924.

HARLEY. — The league of Nations and the new International Law, New-York, 1925.

HAUTEFEUILLE. — Histoire des progrès du Droit Maritime.

— Questions de Droit Maritime International, 1861.

— Des Droits et des devoirs des neutres en cas de guerre maritime.

HEFFTER. — Droit International de l'Europe, mis à jour par GEFFCKEN, traduction Bergson, 1883.

A.-S. HERSHEY. — The essentials of International Public Law, and Organisation, New-York, 1927.

HOLLAND. — Neutral duties in a Maritime War.

DE HOLTZENDORF. — Eléments de Droit International Public.

HUBNER. — De la saisie des bâtiments neutres.

Ph.-C. JESSUP. — American Journal of International Law, page 793.

KLEEN. — Lois et usages de la neutralité.

— La contrebande de guerre et les transports interdits aux neutres.

A. DE GEOUFFRE DE LAPRADELLE. — Voir ci-dessous.

T.-J. LAWRENCE. — Les principes de Droit International, traduction de la 5^e édition par MM. A. DE LAPRADELLE et J. DUMAS, 1920.

— The Society of Nations, New-York, 1919.

L. LEMONON. — Voir Mérignhac.

F. VON LISZT. — Le Droit International, traduction française d'après la 9^e édition allemande (1913), par MM. Gilbert GIDEL et Léon ALCINDOR.

Livre Jaune français de la Conférence navale de Londres de 1908-1909.

Livre bleu anglais de la Conférence navale de Londres. (Proceedings of the international Conférence held in London, déc. 1908-feb. 1909.

J. GAIGNERON JOLLIMON DE MAROLLES. — L'Assistance hostile au cours de la guerre mondiale, Rennes, 1935.

G.-F. DE MARTENS. — Précis de Droit des Gens.

F. DE MARTENS. — Traité de Droit International.

— Nouvelles causes célèbres du Droit des Gens.

A. MÉRIGNHAC et L. LÉMONON. — Le Droit des Gens et la Guerre de 1914-1918.

MINISTÈRE DE LA MARINE. — Décisions du Conseil des Prises et décrets rendus en Conseil d'Etat en matière de Prises maritimes, Paris 1916, 1923 et 1932.

— Instructions du 8 mars 1934 aux officiers commandant la marine de guerre française, sur l'application du Droit International en temps de guerre.

NAGAOKA. — La guerre russo-japonaise au point de vue International.

— De la neutralité et des Prises maritimes d'après les règlements japonais. *Journal de Droit International Privé*, 1904.

NYS. — La guerre maritime.

OPPENHEIM. — International Law.

ORTOLAN. — Règles Internationales et diplomatie de la mer.

PASTUREAU. — Des transports interdits aux neutres.

R. PELLOUX. — L'embargo sur les exportations d'armes et de l'évolution de l'idée de neutralité. *Revue générale du Droit International Public*, 1934.

PERELS. — Manuel de Droit Maritime International.

PHILLIMORE. — Commentaries upon International Law.

PILLET. — Les lois actuelles de la guerre.

DE PISTOYE et DUVERDY. — Traité des Prises Maritimes, Paris, 1855.

N. POLITIS. — La guerre gréco-turque.

— La neutralité et la Paix, Paris, 1935.

PRADIER-FODÉRÉ. — La question de l'Alabama et le Droit des Gens.

A. RASIPARDI-MIRABELLI. — Questions de Droit des Gens soulevées par la guerre italo-turque de 1911. *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1913.

REY. — La guerre russo-japonaise et la T.S.F.

C. ROBINSON's. — Admiralty Reports.

A. ROLIN. — Le Droit moderne de la guerre, Bruxelles, 1921.

R. RUZÉ. — L'affaire du « Carthage » et l'affaire du « Manouba », *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1914.

SÉE. — La conférence de la Haye et la guerre Maritime, Paris, 1902.

- SAKUYÉ-TAKAHASHI. — International Law applied to the russo-japanese war, English edition, London, 1908.
- SRI TRAVERS-TWISS. — Le Droit des Gens. Tome II : Droit et devoirs des neutres en temps de guerre.
- H. VERCKEN. — De l'assistance hostile dans la guerre maritime, Paris, 1911.
- VETZEL. — La Contrebande par analogie en Droit Maritime International, Paris, 1901.
- Ch. DE VISSCHER. — Voir P. Fauchille.
- WHEATON. — Eléments de Droit International.
- J.-B. WHITTON. — La neutralité et la S.D.N. *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, Paris, 1927, tome 17.
- WILDMAN. — Institutes of International Law.
-

ABRÉVIATIONS

- A. et D. : Actes et Documents.
A.I.D.I. : Actes de l'Institut de droit international.
al. : Alinéa.
C.E. : Conseil d'Etat.
cf. : *Confer.*
chap. : Chapitre.
D. : Droit.
D. i. : Droit international.
D.I.P. : Droit International Public.
ibid. : *ibidem.*
I.D.I. : Institut de Droit International.
J.I.P. : Journal du Droit International privé (Clunet).
op. cit. : ouvrage cité.
p. : page.
R.D.I. lég. comp. : Revue de Droit International et de Législation Comparée (Rolin).
R.G.D.I.P. : Revue Générale de Droit International Public (Fau-chille).
s. : suivant.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — La neutralité. Impartialité et abstention. L'assistance hostile. Comment elles se distingue de la vio- lation de blocus et du transport de contrebande de guerre. Assistance directe et indirecte.....	1

PREMIERE PARTIE

La formation de la Notion d'Assistance Hostile jusqu'à la Conférence de Londres

CHAPITRE I. — L'ASSISTANCE HOSTILE INDIRECTE, PAR TRANS- PORT OCCASIONNEL DE MILITAIRES OU DE DÉPÊCHES.....	11
<i>Section I. — Sources historiques.....</i>	11
<i>Section II. — L'assistance hostile par transport de mili- taires</i>	13
§ 1. — Critère du caractère militaire.....	13
A) Cas où le caractère militaire était indiscutable....	14
B) Cas des réservistes.....	17
C) Cas des recrues et des volontaires.....	19
D) Cas des fonctionnaires civils ordinaires.....	21
E) Cas des agents diplomatiques.....	22
F) La question du transport par un neutre des malades, blessés et naufragés d'un belligérant. L'œuvre des Conférences de la Haye.....	24
§ 2. — Particularités du transport des militaires.....	26
A) Qualité et quantité des militaires transportés....	27
B) Utilisation plus ou moins éloignée des militaires transportés	29
C) Trajet effectué	30

	Pages
<i>Section III. — L'assistance hostile par transport de dépêches</i>	32
§ 1. — Critère du caractère hostile d'une dépêche.....	32
A) Exclusion des dépêches privées	33
B) Exclusion des dépêches diplomatiques.....	36
§ 2. — Particularités du transport de dépêches.....	37
A) Quantité et qualité des dépêches transportées....	38
B) Utilisation plus ou moins éloignée.....	38
C) Trajet effectué	38
§ 3. — La question de la correspondance postale.....	41
§ 4. — La transmission par T.S.F. de dépêches interdites.	45
<i>Section IV. — Les sanctions de l'Assistance hostile indirecte</i>	48
§ 1. — Nature des sanctions de l'assistance hostile indirecte	48
A) Sort du navire.....	48
B) Sort de la cargaison du propriétaire du navire....	49
C) Sort des autres marchandises.....	49
D) Sort des militaires et des dépêches transportées....	50
E) Sort de l'équipage neutre du navire coupable d'assistance hostile indirecte	50
§ 2. — Conditions d'application des sanctions de l'assistance hostile indirecte	51
A) La preuve de l'assistance hostile indirecte : la nécessité du flagrant délit.....	51
B) Circonstances atténuantes de la responsabilité du neutre coupable d'assistance hostile indirecte....	52
I. — Bonne foi	52
II. — Contrainte exercée sur le transporteur....	55
III. — Ignorance de l'état de guerre.....	57
C) Circonstances aggravantes de l'assistance hostile indirecte	58
D) Qui applique les sanctions encourues pour une assistance hostile ?	59
CHAPITRE II. — L'ASSISTANCE HOSTILE DIRECTE, PAR IMMIXTION OU COOPÉRATION AUX HOSTILITÉS	62
<i>Section I. — L'assistance hostile directe par services de ravitaillement</i>	62
§ 1. — Position du problème.....	62

	Pages
§ 2. — Les faits	64
§ 3. — L'Angleterre et l'enseignement tiré de la guerre russo-japonaise	64
§ 4. — La question des vaisseaux auxiliaires à la conférence de la Haye de 1907	65
<i>Section II. — L'assistance hostile directe par services d'information</i>	68
<i>Section III. — L'assistance hostile directe par participation aux hostilités</i>	72
<i>Section IV. — Les Sanctions de l'assistance hostile directe.</i>	73
§ 1. — Nature des sanctions	73
A) Sort du navire	74
B) Sort de la cargaison	74
C) Sort de l'équipage neutre	75
§ 2. — Conditions d'application de ces sanctions.....	75
CHAPITRE III. — LA QUESTION DES COMMERCE NOUVEAUX.	77
<i>Section I. — La règle de 1756 et la doctrine</i>	77
<i>Section II. — La règle de 1756 et les faits</i>	80

DEUXIEME PARTIE

La Codification de l'Assistance Hostile dans la Déclaration de Londres du 26 février 1909

CHAPITRE I. — L'ÉLABORATION DE LA CODIFICATION DE L'ASSISTANCE HOSTILE	83
<i>Section I. — Les propositions anglaises</i>	84
<i>Section II. — La discussion des propositions anglaises</i>	85
<i>Section III. — Les résultats obtenus</i>	86
<i>Section IV. — Appréciation sommaire</i>	87
CHAPITRE II. — L'ASSISTANCE HOSTILE INDIRECTE D'APRÈS L'ART. 45 DE LA DÉCLARATION DE LONDRES	90
<i>Section I. — L'assistance hostile indirecte par transport de personnes</i>	90

	Pages
§ 1. — Le transport de passagers individuels incorporés.	90
A) La nécessité d'un voyage spécial.....	91
B) Le caractère militaire : l'expression « <i>passagers incorporés</i> »	91
§ 2. — Le transport, en toute connaissance de cause, d'un détachement militaire de l'ennemi.....	92
§ 3. — Le transport, en toute connaissance de cause, de personnes qui lors du voyage prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi.....	93
<i>Section II. — L'assistance hostile par transport de dépêches</i>	94
<i>Section III. — Les sanctions de l'assistance hostile directe.</i>	96
§ 1. — Nature de ces sanctions.....	96
A) Sort du navire	96
B) Sort de la cargaison du propriétaire du navire....	97
C) Sort des autres marchandises.....	97
D) Sort des belligérants ennemis trouvés à bord. — La question de l'art. 47	97
§ 2. — Conditions d'application de ces sanctions.....	99
A) Nécessité du flagrant délit.....	99
B) Excuses ou circonstances atténuantes.....	99
a) Bonne foi du transporteur.....	99
b) Ignorance des hostilités.....	100
c) Contrainte	100
C) Circonstances aggravantes de l'assistance hostile indirecte	100
CHAPITRE III. — L'ASSISTANCE HOSTILE DIRECTE D'APRÈS L'ART. 46	102
<i>Section I. — L'assistance hostile par affectation actuelle et exclusive au transport de troupes ou de nouvelles....</i>	102
<i>Section II. — L'assistance hostile indirecte sous le contrôle ou la direction de l'ennemi.....</i>	103
<i>Section III. — L'assistance hostile par participation directe aux hostilités</i>	105

	Pages
<i>Section IV. — Les sanctions de l'assistance hostile directe.</i>	105
§ 1. — Nature de ces sanctions.....	105
A) Sort du navire	105
B) Sort de la cargaison du propriétaire du navire....	106
C) Sort des autres marchandises.....	106
D) Sort des autres belligérants trouvés à bord.....	107
§ 2. — Conditions d'application de ces sanctions.....	107
A) Pas de nécessité de flagrant délit.....	107
B) Circonstances atténuantes	107
CHAPITRE IV. — LA QUESTION DES COMMERCE NOUVEAUX A LA CONFÉRENCE DE LONDRES.....	108
CHAPITRE V. — LE SORT DE LA DÉCLARATION DE LONDRES.	110

TROISIEME PARTIE

L'application de la Notion d'Assistance Hostile d'après la Conférence de Londres

CHAPITRE I. — LES SOURCES DU DROIT EN LA MATIÈRE....	113
<i>Section I. — L'application des principes tirés des art. 45, 46 et 47</i>	113
<i>Section II. — Les Instructions des Etats à leur marines..</i>	114
CHAPITRE II. — L'ASSISTANCE HOSTILE INDIRECTE PENDANT LA GUERRE DE 1911 ET LA GUERRE MONDIALE.....	118
<i>Section I. — L'assistance hostile indirecte par transport occasionnel de militaires</i>	118
§ 1. — Critère du caractère militaire.....	118
§ 2. — Le cas des réservistes.....	121
§ 3. — Le cas des agents diplomatiques.....	126
<i>Section II. — L'assistance hostile indirecte par transport occasionnel de dépêche ou de messenger.....</i>	126
§ 1. — Le transport de messages aux belligérants.....	127
§ 2. — Le problème de la correspondance postale pen- dant la guerre	129

	Pages
A) Valeur de l'inviolabilité proclamée par la Convention IX de la Haye du 18 octobre 1907.....	129
I. — Qu'est-ce que la correspondance postale ? — Exclusion des colis postaux.....	130
II. — Où la correspondance postale est-elle inviolable ?	131
III. — Nature précise de l'inviolabilité de la correspondance postale	132
B) Le contrôle de la correspondance par l'Entente franco-anglaise	133
§ 3. — Le problème des radio-communications pendant la guerre	134
<i>Section III. — Les sanctions de l'assistance hostile indirecte pendant la guerre</i>	<i>135</i>
§ 1. — Nature de ces sanctions.....	135
§ 2. — Conditions d'application.....	136
A) Nécessité du flagrant délit.....	136
B) Excuses atténuant la responsabilité du transporteur.	136
a) La bonne foi du transporteur.....	136
b) La contrainte exercée sur le transporteur.....	136
c) L'ignorance de l'état de guerre.....	137
C) Circonstances aggravantes de l'assistance hostile indirecte	138
CHAPITRE III. — L'ASSISTANCE HOSTILE DIRECTE PENDANT LA GUERRE DE 1914	139
<i>Section I. — Assistance hostile par affrètement spécial total au transport de militaires ou de dépêches.....</i>	<i>139</i>
<i>Section II. — Assistance hostile directe par affrètement spécial total à des services de ravitaillement.....</i>	<i>142</i>
<i>Section III. — Assistance hostile par participation directe aux hostilités</i>	<i>147</i>
<i>Section IV. — Les sanctions de l'assistance hostile directe pendant la guerre de 1914.....</i>	<i>149</i>
I. — Nature de ces sanctions.....	149
A) Sort du navire.....	149
B) Sort de la cargaison.....	149
C) Sort des belligérants ennemis trouvés à bord, et de l'équipage neutre	150

	Pages
II. — Conditions d'application de ces sanctions.....	151
A) Pas de nécessité de flagrant délit.....	151
B) Excuses atténuant la responsabilité du transporteur.....	154
CHAPITRE IV. — L'EXTENSION PAR LES BELLIGÉRANTS DES RÈGLES SUR L'ASSISTANCE HOSTILE : LA PRESSION EXERCÉE PAR LES BELLIGÉRANTS SUR LES NEUTRES.....	158
<i>Section I. — Les zones de guerre et leur application juris-</i> <i>prudentielle</i>	158
§ 1. — L'élaboration de cette notion.....	158
§ 2. — La jurisprudence française.....	159
§ 3. — La jurisprudence allemande	160
<i>Section II. — La pression des belligérants sur les neutres :</i> <i>les déclarations de guerre sous-marine — les saufs-con-</i> <i>duits</i>	163

QUATRIEME PARTIE

L'Assistance Hostile depuis la guerre de 1914

CHAPITRE I. — L'ENSEIGNEMENT A TIRER DE LA GUERRE MON- DIALE EN CE QUI CONCERNE L'ASSISTANCE HOSTILE. SUPPRES- SION DE LA DISTINCTION ENTRE ASSISTANCE DIRECTE ET INDIRECTE	171
CHAPITRE II. — L'ABANDON DE TOUTE DISTINCTION ENTRE AS- SISTANCE INDIRECTE ET DIRECTE DANS LES INSTRUCTIONS FRANÇAISES DU 8 MARS 1934.....	175
<i>Section I. — Les cas d'assistance hostile prévus par les</i> <i>instructions françaises de 1934 : les textes</i>	175
<i>Section II. — Le contenu des textes de 1934 sur l'assistance</i> <i>hostile</i>	178
§ 1. — L'assistance hostile par transport de personnes.....	178
§ 2. — La transmission de nouvelles ou d'informations.....	181
§ 3. — Services de ravitaillement	183
§ 4. — Coopération et participation aux hostilités....	184
<i>Section III. — Les sanctions de l'assistance hostile dans les</i> <i>instructions françaises du 8 mars 1934</i>	185

	Pages
§ 1. — Nature de ces sanctions	185
A) Sort du navire	186
B) Sort de la cargaison.....	187
C) Sort des passagers ennemis.....	187
D) Sort de l'équipage et des personnes neutres.....	188
§ 2. — Conditions d'application de ces sanctions.....	188
A) Preuve de l'assistance hostile	188
B) Excuse supprimant la culpabilité : L'ignorance des hostilités	189
<i>Section III. — L'inviolabilité de la correspondance postale.</i>	190
<i>Section IV. — Les radio-communications</i>	191
A) Mesures préventives	191
B) Mesures répressives	192
 CHAPITRE III. — LES TENDANCES A LA RÉPRESSION PAR LES GOUVERNEMENTS NEUTRES EUX-MÊMES DES ACTES D'ASSIS- TANCE HOSTILE COMMIS PAR LEURS SUJETS.....	193
<i>Section I. — La théorie de la neutralité-partialité dans le pacte de la S.D.N.</i>	194
<i>Section II. — La théorie de la neutralité-impartialité et l'em- bargo-mesure conservatoire</i>	197
<i>Section III. — La politique de non-intervention dans la guerre civile espagnole en 1936-1937</i>	200
APPENDICE. — Le conflit sino-japonais né en juillet 1937....	227
CONCLUSION	229
TABLE DES NAVIRES CITÉS	231
BIBLIOGRAPHIE	235
ABRÉVIATIONS	240
TABLE DES MATIÈRES	241

